

À

**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO MONLEVADE**

**SETOR DE LICITAÇÕES**

**R. Geraldo Miranda, 337. Nossa Senhora da Conceição.**

**João Monlevade - MG**

Ref.: Concorrência 05/2023

**RIZOMA ENGENHARIA PAISAGISMO E SERVIÇOS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 36.541.241/0001-95, estabelecida na Avenida das Américas Nº 19.019, salas 399-G e 301-A, Recreio dos Bandeirantes, CEP: 22.790-703, neste ato representada por seu representante Paulo Fernando Zatorre Medeiros, inconformada com a decisão que a considerou inabilitada a participar da licitação em epígrafe, vem, respeitosamente, com fulcro no artigo 109, inciso I, alínea “a” da Lei nº 8.666 de 21/06/93, apresentar **Recurso Administrativo** com pedido de efeito suspensivo, pelas razões de fato e de direito que seguem.

Requer ainda, na forma da lei, que o presente Recurso seja submetido à ilustre Comissão de Licitações com vistas à reconsideração da decisão proferida e consequente habilitação da ora Recorrente ou, assim não ocorrendo, seja encaminhado à autoridade superior para reforma da decisão ora atacada.

Termos em que,  
Pede Deferimento.

Rio de Janeiro, 26 de maio de 2023.

---

**RIZOMA ENGENHARIA PAISAGISMO E SERVIÇOS LTDA**  
**Paulo Fernando Zatorre Medeiros**  
**CPF: 781.165.547-00**

## RAZÕES DE RECURSO

### 1. Das razões técnicas para a reforma da decisão recorrida

A ora Recorrente foi inabilitada pela respeitável Comissão de Licitação, em razão de alegado descumprimento do item 8.4.2, alínea “3”, subitem 2 do edital, que trata da juntada de cópias dos Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário Digital.

Como se verá a seguir, a inabilitação em tela não procede, razão pela qual a decisão ora recorrida merece ser inteiramente reformada.

#### I. ITEM 8.4.2, ALÍNEA “3”, SUBITEM 2:

O subitem em questão exige que a licitante junte “*Cópias dos Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário Digital, extraídos do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped*”

Como se verifica, tal exigência se faz para efeito de qualificação econômico-financeira da empresa licitante.

Para esse propósito, a empresa juntou toda documentação necessária.

Basta conferir a escrituração contábil da empresa, apresentada oportunamente, na qual consta o recibo que com toda efetividade comprova a abertura e o fechamento do referido livro diário, de forma autenticada, no campo “*período da escrituração*” a saber 01/01/2021 a 31/12/2021, respectivamente:

IDENTIFICAÇÃO DA ESCRITURAÇÃO	
FORMA DA ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL Livro Diário	PERÍODO DA ESCRITURAÇÃO 01/01/2021 a 31/12/2021
NATUREZA DO LIVRO Livro Diário	NÚMERO DO LIVRO 21
IDENTIFICAÇÃO DO ARQUIVO (HASH) 38.B0.B0.F8.B4.13.9D.A6.E1.65.25.61.5A.27.F3.D2.BB.33.44.D3	

Tal fato, por si só, torna cumprida a exigência do documento a que alude o item do edital, equivocadamente dado por desatendido.

À toda evidência, o propósito das exigências contidas nos subitens do item 8 é a comprovação da capacitação econômico-financeira da empresa, o que de fato e de direito resta absolutamente comprovado, pela via que foi utilizada pela signatária.

A título de exemplo, a identificação da pessoa física pode ser comprovada pelo respectivo documento de identidade. Mas, apresentando o interessado seu passaporte, ou sua carteira profissional emitida pelo órgão de classe, terá igualmente atingido o propósito de se identificar. Não é o *nomem iuris* do documento que deve ser observado na habilitação do licitante, mas a finalidade que tal documento busca atender.

Assim, é a ausência do “*Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário Digital, extraídos do Sistema Público de Escrituração Digital*” suprida, inquestionavelmente, pela documentação apresentada pela recorrente, para o efeito pretendido na licitação.

Por essa razão, a suposta omissão de juntada do documento, em sua literalidade nominal, não é motivo suficiente para justificar ato tão gravoso como a inabilitação da empresa quando, como é justamente o caso, a finalidade da exigência foi atingida por outra via.

Até mesmo porque o próprio edital, em seu item 21.2 determina que, no caso de dúvidas, “*Para análise da documentação e das propostas apresentadas, a Comissão Permanente de Licitação poderá promover diligências, em qualquer fase da licitação.*”

Isso significa dizer que a não apresentação dos termos, diante dos documentos já apresentados, seria facilmente ajustada com uma mera diligência.

Note-se que o julgador poderia até ter considerado satisfeita a exigência editalícia de capacitação econômico-financeira mediante simples entrega do Balanço Patrimonial, uma vez que lá estão as informações sobre abertura e fechamento do Livro. A opção pela apresentação de documento autônomo foi um plus, um excesso, que a recorrente julga ter atendido, mas que acabou se convertendo em sua inabilitação pela atuação excessivamente rigorosa da autoridade, que findou por inabilitar a recorrente, sem ao menos realizar qualquer diligência,

como exige o edital, mesmo sabedora de antemão que esta licitante tem toda qualificação econômico-financeira necessária a dar segurança ao objeto licitado.

Ao assim agir, atuou o julgador com tal rigor que propiciou apenas uma concorrente habilitada – eliminando totalmente a competição e a aferição de vantajosidade da proposta a ser apresentada.

## **II. DAS RAZÕES JURÍDICAS PARA A REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA**

Os fatos acima narrados mostram que a inabilitação da ora Recorrente deveu-se a postura desarrazoadamente rigorosa, por parte da própria Comissão Julgadora, em prejuízo da competitividade e da própria finalidade pretendida no edital.

O Edital de licitação traduz verdadeira lei, porque subordina administradores e administrados às regras que estabelece – mas o princípio da vinculação deve ser ponderado, em função dos princípios da finalidade, da eficiência, da razoabilidade e da competitividade.

O eminente jurista Eros Roberto Grau, em estudos sobre licitações e contratos, tratou com muita propriedade do equilíbrio entre princípios da licitação, assim se pronunciando:

"A licitação está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração.

A licitação, assim, há de ser concebida como uma imposição do interesse público. Pressuposto dela é a competição.

Vale dizer: não é admissível que, a pretexto de radical entronização do princípio da isonomia, sacrifique-se o interesse público. Nem o inverso é concebível: a entronização do princípio do interesse público em sacrifício da isonomia. Ambos, princípio do interesse público e da isonomia, coexistem, completando-se e se conformando, um ao outro, na base do procedimento licitatório.

(...)

Trata-se, aqui, de composição entre princípios. Vale dizer: jamais se encontram, no bojo desse procedimento, em situação de conflito (contradição), ou de colisão, interesse público e isonomia. A legitimidade do procedimento apenas

será preservada na medida em que, em cada caso, informada pelo critério (princípio) da proporcionalidade, essa composição seja operada.”

A opinião acima transcrita refere-se à utilização do princípio da proporcionalidade, aplicável em todos os campos do Direito. Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre o assunto, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 11ª edição, ensina:

" A proporcionalidade em sentido estrito é um princípio aberto, na acepção de envolver uma ponderação acerca da importância dos valores e interesses envolvidos, no ângulo específico da relação entre meios e fins a realizar. Ou seja, o sacrifício produzido pela adoção de uma certa medida não pode ser excessivo ou intolerável para os interessados. Em última análise, não se admite que, para realizar um certo valor ou interesse, produza-se a destruição de outros, que mereçam a tutela jurídica."

Mais adiante, o eminente jurista refere-se, especificamente, à aplicação desse princípio nas licitações públicas:

"Em matéria de licitações o princípio da proporcionalidade se traduz, antes de tudo, na necessidade de equilíbrio na busca de dois fins igualmente relevantes. A realização do princípio da isonomia deve dar-se simultânea e conjuntamente com a seleção da proposta mais vantajosa. Não é possível privilegiar um desses dois fins como absoluto em si mesmo. A pretexto de dar tratamento equivalente a todos os integrantes da comunidade, não é possível sacrificar a seleção de proposta mais vantajosa. A recíproca é verdadeira.

(...)

Mas também as decisões adotadas ao longo do procedimento licitatório deverão ser norteadas pela proporcionalidade. Toda atividade de julgamento, seja da fase de habilitação seja das propostas, deverá respeitar os postulados inerentes à proporcionalidade.

(...)

**Dando respaldo a essa orientação, o STJ já decidiu que "As regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa." (Grifamos)**

Por esse motivo, com destaque para a ampla competitividade, a Administração tem a obrigação de deter-se na interpretação do edital, de modo que ele possua absoluta correspondência com a finalidade pretendida (segurança do objeto licitado), evitando-se a via interpretativa que afaste licitantes que obviamente poderão realizar os serviços almejados, sem qualquer risco para a administração.

Neste particular, merece destaque a necessidade de resguardo do princípio da ampla competitividade, pilar de sustentação dos procedimentos licitatórios, pelo que se transcrevem os ensinamentos do eminente jurista Adílson de Abreu Dallari:

“A doutrina e a jurisprudência indicam que, no tocante à fase de habilitação, como o objetivo dessa fase é verificar se aquelas pessoas que pretendem contratar têm ou não condições para contratar (essa é a essência, isto é, o fundamental), **interessa para a Administração receber o maior número de proponentes, porque quanto maior a concorrência, maior será a possibilidade de encontrar condições vantajosas.**

Portanto, existem claras manifestações doutrinárias e já existe jurisprudência no sentido de que, na fase de habilitação, **não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. ... Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; interessa, consulta ao interesse público, que haja o maior número possível de participantes.**” (Grifo Nosso).

Neste sentido, O Tribunal de Contas da União:

“Para favorecer a competitividade e a obtenção do menor preço, as exigências para participação em licitação não devem passar do mínimo necessário para assegurar a normalidade na execução do futuro contrato, em termos de situação jurídica, qualificação técnica, capacidade econômica e regularidade fiscal”.

Acórdão 1699/2007 Plenário (Sumário)

Por óbvio, a interpretação dos dispositivos editalícios deve ser aquela no sentido de minimamente aferir a normalidade de execução do futuro contrato, o que ficou claro mediante os documentos já apresentados.

Na mesma linha:

“As exigências de habilitação devem ser indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Acórdão 112/2007 Plenário (Sumário)

A Constituição Federal, no inciso XXI do art. 37, dispõe que o processo de licitação pública somente permitirá as exigências de qualificação técnica e

econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Neste sentido, o art. 27 da Lei nº 8.666/1993, determina que, para fins de habilitação, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e a prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. Desta forma, os arts. 28 a 31, na sequência, relacionam todos documentos que poderão ser exigidos para demonstrar a regularidade nas respectivas situações.

Acórdão 1729/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Limite as especificações relativas à qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, tão-somente às elencadas no art. 31 da Lei nº 8.666/1993, haja vista seu caráter exaustivo, bem assim obedeça ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Acórdão 2783/2003 Primeira Câmara

Abstenha-se de fazer exigências que restringiram o caráter competitivo do certame, dissonantes da jurisprudência desta corte de contas, haja vista não haver amparo legal para se exigir que os licitantes comprovem a boa situação financeira da empresa licitante mediante avaliação do grau de endividamento calculado com base em critérios desprovidos de estudo técnico aprofundado que necessariamente deveria integrar o processo licitatório.

Acórdão 434/2010 Segunda Câmara

**A comprovação de qualificação econômico-financeira deverá ser avaliada mediante aplicação de índices contábeis previstos no ato convocatório de forma sistemática – e não enumerativa de documentos – suprimindo-se documento por outro, que o abranja em valor, autenticidade e sentido.**

**Apresentar dois documentos que comprovem o mesmo fato, seria uma redundância inútil ao propósito do Edital.**

É o que se extrai do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93 – inclusive quanto à nomeação de documentos específicos:

5º: A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente

adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

A juntada ou não de *Termo de Abertura e Encerramento do Livro Diário Digital* é totalmente despicienda no caso concreto, em que a recorrente está apta pela documentação geral já apresentada, para os fins de qualificação econômico-financeira.

Por esse motivo, é totalmente supérflua a exigência de *Termo de Abertura e Encerramento de Livro Diário Digital* para se aferir a boa saúde da licitante em executar o objeto a ser pactuado, e igualmente reversível a decisão de inabilitação da recorrente.

Ao não agir de acordo com o próprio edital (21.2), realizando diligência para análise da documentação, a Comissão de Licitação atuou com tamanho rigor que restringiu claramente o caráter competitivo do certame, habilitando somente uma empresa das 9 licitantes.

Evidencia-se no caso que a exigência de documento específico é excesso de formalismo.

- Formalismo - inabilitação incorreta

TJ/MA decidiu: desclassificação de concorrente por mero vício de ordem formalística. Impossibilidade. A administração pública não deve agir com exacerbado formalismo, inabilitando licitantes ou desclassificando propostas, acaso as irregularidades constatadas na documentação não lhe acarretem qualquer prejuízo, pois o fim eminentemente típico de uma licitação é permitir a escolha da proposta mais vantajosa, dentre aquelas apresentadas por uma maior gama possível de interessados. Vale dizer que quanto mais participantes o certame contar, maior será a possibilidade de encontrar preços competitivos. Segurança concedida. (grifo não constante do original)

Fonte: TJ/MA. MS nº 4252001. Câmara Cíveis Reunidas. DJ 27 abr. 2001. Revista Fórum Administrativo. Direito Público. Vol. 25. ano 3. mar. 2003. p. 2050 (ob. Citada, pág. 116)

- Formalismo - Inabilitação de licitante por descumprimento de exigência editalícia.

Certo que a Administração, em tema de licitação está vinculada às normas e condições estabelecidas no Edital (Lei nº 8.666/93, art. 41), e, especialmente, ao princípio da legalidade estrita, não deve, contudo (em homenagem ao princípio da razoabilidade), prestigiar de forma tão exacerbada o rigor formal, a ponto de prejudicar o interesse público que, no caso, afere-se pela proposta mais vantajosa.

Fonte: TRF 1ª Região 6ª Turma. REO nº 200036000034481/MT. DJU 19 abr. 2002. p.211. (Ob. Citada pág. 116.)

- Vinculação ao edital - princípio relativo

O formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes.

Segurança concedida. Voto vencido.

Fonte: STJ. Mandado de Segurança nº 5.418/DF. 1º Seção. DJU 01 jun. 1998. p.24 (Ob. Citada pág. 111.)

- Proposta mais vantajosa - interesse público

STF decidiu: Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora, que não atendeu à formalidade prevista no edital licitatório, não lhe trouxe vantagem nem implicou prejuízo para os demais participantes, bem como se o vício apontado não interferiu no julgamento objetivo da proposta, não se vislumbrando ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa.

Fonte> STF. RMS 23.714-1/DF. 1ª Turma. DJU 13 out. 2000. p. 00021. Revista Fórum Administrativo. Direito Público. Vol. 03. ano 1. maio de 2001 (Ob. Citada pág. 112).

Assim sendo, pelas razões acima expostas, requer o acolhimento do presente recurso, com vistas à sua habilitação na presente Concorrência Pública, esperando que a ilustre Comissão reconsidere a decisão proferida ou, assim não o fazendo, que tal decisão seja modificada pela autoridade superior, com a consequente manutenção da licitante no certame.

Rio de Janeiro, 26 de maio de 2023.

---

**RIZOMA ENGENHARIA PAISAGISMO E SERVIÇOS LTDA**  
**Paulo Fernando Zatorre Medeiros**  
**CPF: 781.165.547-00**