



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

**Parecer Jurídico nº 19/22**

Processo Licitatório nº 88/2021

Concorrência nº 88/21

Interessadas: Bellacatarina Viagens e turismo EIRELE – Recorrente;

Gustavo e Adrieli Transportes LTDA – Recorrido;

SSV Transporte s LTDA- Recorrido

Origem: Setor de Licitações.

Comissão Permanente de Licitações

EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DA HABILITAÇÃO JURÍDICA. EMPRESA QUE APRESENTOU CONTRATO SOCIAL CONSOLIDADO. HABILITADA PELA PREGOEIRA E A COMISSÃO DE LICITAÇÃO. DECISÃO QUE DEVE SER MANTIDA INCÓLUME.

EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA - FINANCEIRA. EMPRESA QUE APRESENTOU BALANÇO PATRIMONIAL COM PREJUÍZO. HABILITAÇÃO PELA PREGOEIRA E A COMISSÃO DE LICITAÇÃO. INADMISSIBILIDADE. DECISÃO QUE DEVE SER REFORMADA.

**1. SÍNTESE DOS FATOS**

Trata-se de pedido de Parecer Jurídico, oriundo do *Setor de Licitações*, através da *Comissão Permanente de Licitações*, que tem por objeto recurso interposto pela empresa *Bellacatarina viagens, turismo EIRELI*, no *Processo Licitatório 88/2021, Concorrência* que tem por escopo a “*Concessão para prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros por automóveis utilitários das categorias ‘ônibus’ e ‘micro-ônibus’, no Município de Quilombo SC e demais especificações constantes nos anexos deste edital*” .

A comissão de licitação habilitou as empresas: ADG Transportes LTDA, BELLACATARINA Viagens, Turismo EIRELI, GUSTAVO E ADRIELI Transportes LTDA e SSV Transportes LTDA ME.

Todavia houve manifestação da intenção recursal pela empresa Bellacatarina Viagens, Turismo EIRELI a qual se deu de forma tempestiva, conforme consta da *Ata de Recebimento e abertura de documentação nº 1/2022 (Sequência: 1)*, sendo concedido prazo de 05 (cinco) dias úteis para interposição de recursos conforme item 23.1 a.1 do edital.

Razões de recurso apresentadas no prazo deferido, em que se alega, em



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

síntese, que a empresa GUSTAVO E ADRIELI TRANSPORTES LTDA não comprovou ter boa saúde financeira conforme item 8.1.8 alínea a do Edital por ter o licitante apresentado balanço patrimonial com prejuízo nos dois últimos exercícios informando em um ano o prejuízo de R\$ 50.071,45 e no ano anterior de R\$ 48.80,89 e que considerando o prazo de concessão não apresenta índices de solidez compatível. Por fim requereu prova da boa situação financeira do licitante e em não havendo, a imediata desclassificação do licitante.

Com relação a SSV Transportes LTDA ME em suas razões o recorrente pontua que o licitante em questão não apresentou o contrato social consolidado e nem as alterações conforme item 8.1.1, alínea B, requerendo a imediata desclassificação do certame por não apresentar documento de habilitação em conformidade com o edital.

GUSTAVO E ADRIELI TRANSPORTES LTDA, apresentou Contrarrazões ao Recurso Administrativo interposto, aduzindo, em síntese, ter cumprido com as exigências editalícias e possuir boa saúde financeira, requerendo por fim que seja admitida sua habilitação no presente certame, invocando em seu favor o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

SSV Transportes LTDA ME por sua vez também apresentou Contrarrazões ao Recurso Administrativo interposto no sentido de informar ter apresentado seu contrato social devidamente registrado na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina, registro nº 20177501405, datado em 06/09/2017, encontrando-se consolidado e de acordo com a Lei 10.406/2022 e a IN DRE nº 81/2020, conforme se infere da página nº 3 da 5ª Alteração Contratual.

Foi acostado aos Autos, documento novo pela empresa recorrida GUSTAVO E ADRIELI TRANSPORTES LTDA nas contrarrazões (balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, ambos de 01/01/2021 a 31/12/2021 e recibo de entrega de escrituração contábil digital), já a empresa SSV Transportes LTDA ME contrarrazoou fazendo referência a documento apresentado quando da habilitação.

Vieram, então, os Autos para Parecer Jurídico.

Sendo a síntese do essencial, passa-se ao mérito.



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

**2. DO MÉRITO**

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, se constitui uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

A Carta Magna em seu artigo 37, caput, determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Explicita ainda a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foi editada a Lei n. 8.666/1993. Seja qual for a modalidade de licitação adotada, deverá estar garantida a observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente no Diploma Legal.

Segundo o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado **o instrumento convocatório:**

**é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes.** Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que **“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”**. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416) (Grifou-se).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui portanto, extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade,



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; (Grifos acrescidos).

**Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade administrativa e do julgamento objetivo.**

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual **“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”**. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que **o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório** (edital ou carta-convite); **se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta** (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I). (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.). (Grifou-se).

No mesmo sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

**A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.** O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.)

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. **O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele.** Por essa razão, é que a doutrina diz que **o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei.** (MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. *Direito Administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264). (Grifos acrescidos).

Segundo Hely Lopes Meirelles, o edital “é lei interna da licitação” por vincular aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada Tribunal Regional Federal:

**“Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ‘a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’ (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação.** A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”. (AC 199934000002288)

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) **O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública.** (...)” (Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). (AC 200232000009391).

Por fim, é mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há inúmeros acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo Tribunal no Acórdão 483/2005: **“Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993”.**

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga, portanto, a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Por todo o exposto, conclui-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

estabelecidas no instrumento convocatório, ou mesmo relativizá-las, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

Tem-se que no caso da empresa recorrida SSV Transportes LTDA a decisão da Comissão de Licitação está alinhada com as orientações doutrinárias uma vez que observou ter a empresa cumprido com as exigências editalícias inclusive com relação a apresentação do Contrato Social consolidado registrado na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina, registro nº 20177501405, datado em 06/09/2017. (item 8.1.1, alínea B)

No tocante a empresa Recorrida Gustavo e Adrieli Transportes LTDA a celeuma reside na exigência constante do item 8.1.8, alínea "a" do Edital, *in verbis*:

8.1.8 - RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA  
(ART.31 DA Lei 8666/93):

a) **Balanco patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa**, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta. (grifou-se)

A empresa Recorrente, por seu turno, apresentou balanço patrimonial quando da habilitação sinalizando prejuízos nos dois últimos anos 2019 e 2020, e agora pretende que a Administração o considere que o documento em questão atende a exigência insculpida na alínea supratranscrita, aduzindo que, possui boa situação financeira e tal documento serve ao fim de comprovar sua capacidade financeira para prestação de serviço, objeto do Edital.

Mesmo assim, nas contrarrazões a empresa em questão apresentou balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, ambos de 01/01/2021 a 31/12/2021 e recibo de entrega de escrituração contábil digital na tentativa de comprovar situação financeira favorável. Todavia, o item supramencionado deixa claro em sua redação que na habilitação deverá ser disponibilizado **balanco patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei (...)** podendo ser atualizados por índices



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta.

**Em razão do exposto, tal documento não pode ser abarcado aos autos licitatórios por se tratar de documento novo e não atender ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório o qual obriga, a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.**

Ademais, o objeto licitatório trata-se de uma concessão sendo fundamental a comprovação da boa situação financeira da empresa para se evitar problemas futuros quando da prestação dos serviços.

**A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados.** Acórdão 891/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro.

Assim, do sucintamente exposto, resta evidente que o documento exigido pelo Edital e apresentado pela Recorrida, não comprova a boa situação financeira da empresa, como pretende.

Nesse sentido é o entendimento jurisprudencial:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - DIREITO ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - NÃO COMPROVAÇÃO. (...) 2- **O interessado no processo licitatório que não demonstra preencher os requisitos atinentes à qualificação econômico-financeira fica impedido de prosseguir no certame.** (TJ-MG - AI: 10000160549226001 MG, Relator: Jair Varão, Data de Julgamento: 03/11/2016, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/11/2016) (grifou-se)

Diante disso, por vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que o documento apresentado na habilitação não cumpre as exigências editalícias e não se admite que documento novo venha ser aceito para tal mister, simplesmente para tolerar eventual deslize cometido pela Recorrida, sob pena de ferir o aludido princípio, incidir em ilegalidade e abrir precedente à admissibilidade de documentos que não preenchem os requisitos para a qualificação econômica-financeira das empresas participantes do certame.

Por fim, a conduta da Administração na condução do pleito deve ser de



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

estrita observância e vinculação ao edital, sendo descabida a pretensão de terceiro que não observou as prescrições editalícias beneficiar-se de sua desídia.

**3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opina-se pelo conhecimento e provimento parcial do recurso interposto, para o fim de:

- manter-se incólume a decisão tomada pela Pregoeira, quanto a habilitação da empresa SSV Transportes LTDA Recorrida face ao atendimento as normas editalícias

- Inabilitar a empresa Recorrida Gustavo e Adrieli Transportes LTDA, em função do não atendimento da exigência insculpida no item 8.1.8., alínea "a" do Edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da legalidade; dando-se prosseguimento ao procedimento licitatório.

S.m.j., é o parecer.

Quilombo, 30 de maio de 2022

**Marlô Cristina Ribeiro Pompéo**

OAB SC 39.729 Matr. 20.466  
Procuradora Municipal