



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

À Divisão de Licitações

Processo Licitatório nº 26/2024

Pregão Eletrônico nº 18/2024

RECURSO ADMINISTRATIVO

Recorrente – LUZ FORTE CONSTRUÇÕES ELÉTRICAS LTDA

PARECER DA SECRETARIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS

RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO EM PREGÃO ELETRÔNICO, QUE TEM COMO OBJETO A CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA FORNECIMENTO DE LOCAÇÃO DE CAMINHÃO 3/4 COM 4 (QUATRO ESTABILIZADORES), CESTO AÉREO ISOLADO PARA ALTA TENSÃO (46KV), COM ALTURA TOTAL DE LANÇA DE 13M (TREZE METROS). NÃO CONHECIMENTO, EM RAZÃO DO ERRO COMETIDO PELA RECORRENTE AO NÃO APRESENTAR AS RAZÕES EM CAMPO ESPECÍFICO DO SISTEMA. ENVIO POR MEIO DE EMAIL PARA A DIVISÃO DE LICITAÇÕES QUE NÃO POSSUI PREVISÃO NO EDITAL, E PROVOCOU PREJUÍZO AOS DEMAIS LICITANTES, CONFORME ATESTADO PELO CHEFE DA DIVISÃO. ANÁLISE DO MÉRITO RECURSAL COM FUNDAMENTO NO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA, QUE ESTABELECE QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POSSUI O PODER DE CONTROLAR OS PRÓPRIOS ATOS, ANULANDO-OS QUANDO ILEGAIS OU REVOGANDO-OS QUANDO INCONVENIENTES OU INOPORTUNOS. IMPROVIMENTO DO RECURSO. RECORRENTE QUE DEIXOU DE CUMPRIR AS REGRAS DO EDITAL. RECOMENDAÇÃO PELA MANUTENÇÃO DA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

I – Breve síntese:

Trata-se de solicitação de parecer jurídico em razão da interposição de recurso e contrarrecurso no pregão que tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de locação de caminhão 3/4 com 4 (quatro estabilizadores), cesto aéreo isolado para alta tensão (46kv), com altura total de lança de 13m (treze metros).

Conforme consta no documento apresentado pela Ilma. Pregoeira, após a desclassificação da 1ª classificada no pregão em apreço, foi convocada a 2ª classificada em ordem dos lances (Luz Forte Construções Elétrica Ltda.) para o envio dos anexos para julgamento da proposta, cujos documentos apresentados juntamente com a proposta, foram analisados por parte da equipe de apoio técnica da Secretaria, porém, no que tange a exigência constante no descritivo do item, conforme Termo de Referência (anexo II do edital), com relação ao veículo "(...) **documentação em nome da empresa, (...)**", a licitante apresentou o documento CRLV **em nome de outra pessoa jurídica e juntou o contrato de aquisição de compra e venda do veículo, em nome da empresa Luz Forte Construções Elétricas Ltda**, sendo que a equipe de apoio técnica solicitou, durante a sessão, orientação desta Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, cujo entendimento, a princípio, foi no sentido de que a licitante não atendia ao solicitado, citando a cláusula 6ª de seu contrato de compra e venda. Assim, a licitante em epígrafe também teve sua proposta desclassificada, conforme *print* do termo de julgamento.

II – Das razões do recurso:

Inconformada com sua desclassificação, a licitante LUZ FORTE CONSTRUÇÕES ELÉTRICAS LTDA apresentou recurso administrativo contra a decisão da Pregoeira (Despacho nº 26), no qual alega, em abreviada síntese, que desclassificar sua proposta unicamente pelo fato do veículo indicado para prestação dos serviços licitados não estar em seu nome



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

demonstra um excesso de formalismo, visto que apresentou a tempo e modo contrato de compra e venda do bem.

Aduz que o princípio a vinculação ao edital não pode ser interpretado de forma tão rigorosa a ponto de sobrepor-se ao objetivo da licitação e ao interesse público, que cumpriu todas as exigências legais, assim, em tese, eventual irregularidade constatada não se mostra prejudicial aos outros participantes do certame e, ainda, não constituíram ofensa ao princípio da isonomia e economicidade buscada pelo processo licitatório.

Ademais, a finalidade precípua da licitação é possibilitar a administração pública adquirir o necessário para o desempenho de seu desígnio, o melhor pelo menor preço. O rigorismo formal exacerbado é continuamente execrado pelos nossos tribunais, especialmente quando não interfere nas condições da aquisição para permitir a concorrência dos interessados.

III – Das contrarrazões ao recurso:

Em suas contrarrazões (Despacho nº 29), a licitante PARANÁ SERVIÇOS LOGÍSTICAS E TRANSPORTES LTDA impugnou as alegações da recorrente, alegando, em sede de preliminar, que o recurso não pode ser conhecido, uma vez que foi apresentado por meio de email, contrariando cláusula edilícia que prevê, expressamente, a apresentação via sistema.

Ressalta que, caso seja admitida a apresentação das razões do recuso da licitante LUZ FORTE da forma como interposto, a Administração estaria ferindo o Princípio da Isonomia para com os demais licitantes, pois a Constituição Federal prevê, no seu art. 37, XXI, a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante a observação do princípio da isonomia, assegurando a todos os concorrentes a igualdade de condições.

Frisa que mencionado princípio assegura que a Administração Pública não apenas siga a legislação, mas também os critérios específicos que ela mesma estabeleceu para o certame em questão, e uma vez



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

publicado o Edital, a Administração está adstrita a exigir as regras constantes nas cláusulas editalícias.

Por derradeiro, aduz que se a licitante LUZ FORTE considera a referida determinação um excesso de formalismo tal como aduziu, deveria ter impugnado o Edital, e não vir em sede recursal alegar em benefício próprio a sua torpeza.

Com relação ao mérito recursal, afirma que o documento CRLV do veículo apresentado não é de propriedade da licitante LUZ FORTE, pois está em nome de terceiro, não sendo atendida exigência do edital.

Diferente do alegado pela Recorrente em especial quanto à existência do contrato de compra e venda e que a mera tradição bastaria para a transferência do bem, não merece razão alguma.

Isso porque, como bem destacou o i. Pregoeiro, a cláusula sexta do instrumento em questão consigna que o descumprimento de qualquer cláusula implicará na rescisão do presente contrato. Ora, o referido contrato de compra e venda produz seus efeitos interpartes; em outras palavras, o referido instrumento, perante terceiros, demonstra a posse, mas não a propriedade, e não se prestando a comprovar a propriedade exigida pelo Edital.

Ressalta que não houve nenhuma impugnação ao Edital, bem como, importante se faz mencionar que, ao enviarem as propostas, as empresas participantes do processo licitatório declararam conhecer todas as regras do edital, bem como que as propostas enviadas por elas estavam em conformidade com as exigências do instrumento licitatório. Outrossim, alega que o menor preço, por si só, não corresponde necessariamente a maior vantagem ao interesse público, tendo em vista ser necessária não apenas uma análise imediata, mas sim, de forma a visualizar os resultados da contratação a longo prazo.

Diante do exposto acima, foi solicitado um parecer desta Secretaria (Despacho nº 30), no que tange a peça recursal apresentada,



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

primeiramente, no seguinte sentido: aceite ou não do recurso administrativo, visto o mesmo não ter sido impetrado na forma preconizada em edital; e posteriormente, se o entendimento for no sentido de aceite do recurso, análise e parecer de seu mérito e das contrarrazões apresentadas.

É a síntese do necessário.

IV – DA ANÁLISE JURÍDICA:

Cumprе registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar os aspectos técnicos e econômicos, nem o juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida, uma vez que estes fogem à sua alçada de conhecimento. Os limites traçados decorrem da aplicação do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no **Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - AGU**, *in verbis*:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

Ainda em paridade com o preceituado pela AGU, tem-se que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a “autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração¹”.

Averbe-se, ainda, que o parecer jurídico a ser elaborado em fase recursal do procedimento licitatório atende ao disposto no art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, segundo o qual:

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente **será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico**, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias. Ademais, esclarecemos que o procedimento licitatório **restará suspenso até que seja proferida a decisão**.

V – Não conhecimento do recurso:

Conforme consta na solicitação de parecer desta Secretaria, a Ilma. Pregoeira e o chefe da divisão de licitações, informam que o recurso administrativo não foi impetrado na forma preconizada no edital. De fato, no documento encartado no Despacho nº 30, referidos servidores esclarecem que:

(i) *aberto o prazo recursal para a intenção de interposição de recursos, a licitante Luz Forte Construções Elétricas Ltda.,*

¹Parecer n. 00208/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Disponível em file:///C:/Users/maria.mendes/Downloads/Parecer_00208_2020_CONJUR_CGU_CGU_AGU.pdf



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

registrou sua intenção de recurso, ou seja, o prazo para apresentação do recurso administrativo já seria aberto automaticamente após finalização da sessão. Ocorre, porém que, finalizada a sessão, no campo próprio do sistema para a inserção do memorial de recurso, a licitante prontamente já anexou documento nomeado de "pedido de recurso", porém com a nomenclatura e os dizeres de um contrarrecurso, conforme demonstra a tela inserida no Despacho nº 30.

(ii) *uma vez incluído documento no campo de recurso administrativo, a licitante não consegue inserir novo documento e nem excluir o que foi incluído, cujo documento fica constando no sistema, na aba recurso como: "documento protocolado", **e através desse documento as demais licitantes terão acesso para possível apresentação de contrarrecurso.***

(iii) *"na tarde do dia 26/08/2024, o representante da licitante "Luz Forte", contactou a Divisão de Licitações, informando que o sistema Compras.gov não permitia a inserção de novo anexo na plataforma (conforme já era de ciência desta Divisão) **e se poderia encaminhar o documento de recurso administrativo correto via e-mail,** onde prontamente o Chefe desta Divisão, Sr. Bruno Henrique de Almeida informou-o que o edital preconiza em seu subitem 8.4. **que os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema, para que todos os participantes do certame tenham acesso, pois no caso de um licitante consultar somente a plataforma, entenderá que não houve apresentação da peça recursal"**.*

(iv) *Às 18h07 do dia 26/08/2024, a licitante encaminhou a peça recursal via e-mail, cujo documento foi disponibilizado prontamente no site do município, no intuito de "tentar" conceder transparência aos demais licitantes, onde inserimos ainda um comunicado no campo de mensagens do sistema GovBr, porém, o comunicado não fica em destaque na tela, sendo que para acesso, o licitante deverá clicar no ícone "envelope" para ler a última mensagem do chat, conforme figura abaixo*



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

(v) *Caso o licitante não clique no envelope, **terá ciência apenas do recurso impetrado via sistema, que no caso, trata-se de intenção de recurso.** Ressalto ainda que, além do comunicado acima, encaminhamos o recurso administrativo recebido via e-mail para todas as licitantes que participaram do certame, conforme comprovante inserido no Despacho nº 28.*

(vi) *Alerto que, as ações de comunicação e disponibilização do recurso administrativo recebido via e-mail feita por mim, foi no intuito de prudência e transparência para com o processo e demais licitantes participantes, **mesmo que a impetrante não tenha feito o trâmite na forma prevista em edital, onde a ação realizada por mim, também não tem previsão editalícia, mas entendi junto ao Chefe da Divisão de Licitações desse Município, ser a conduta correta a ser efetivada.***

O edital prevê no item 8 – Dos Recursos, a sistemática referente à interposição de recurso e das razões recursais. De fato, consta no item 8.3 que “quando o recurso apresentado impugnar o julgamento das propostas ou o ato de habilitação ou inabilitação do licitante: 8.3.1. a intenção de recorrer **deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão**”. Outrossim, segundo o item 8.4 do edital, as razões do recurso **deveria ser protocoladas "via sistema"**, ou seja, pelo mesmo programa no qual se processou o certame eletrônico

Constata-se, portanto, que houve um erro, em tese, grosseiro do recorrente ao protocolar as razões do recurso, circunstância que acabou por comprometer a transparência do procedimento recursal, uma vez que, mesmo diante das providências adotadas pela pregoeira no sentido de tentar informar os demais licitantes, não há qualquer garantia de que eles tiveram acesso ao recurso, o qual, repita-se, **deveria ter sido encaminhado em campo próprio do sistema para que todos os participantes do certame tivessem acesso, pois no caso de um licitante consultar somente a plataforma, entenderá que não houve apresentação da peça**



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

recursal.

Pois bem. Conforme artigo publicado no site SOLICITA², o **Professor Jonas Lima**³, advogado especialista em licitações e contratações públicas, a análise dos recursos administrativos nas licitações vai além da mera leitura e considerações sobre as razões apresentadas. Ela demanda um entendimento sobre a admissibilidade (conhecimento ou não conhecimento) e o mérito (provimento ou improvimento). Esta separação de aspectos é crucial, pois determina não apenas se um recurso será analisado, mas também como ele será avaliado em seu conteúdo. Esse tema de relevância processual pode ser facilmente abordado com exemplos.

Conhecimento - Refere-se à admissibilidade do recurso, indicando que ele preenche os requisitos necessários para análise. Por exemplo, recurso da primeira colocada em pregão questionando desclassificação de sua proposta, sendo o recurso formulado por empresa com requisitos de sucumbência (houve decisão desfavorável), legitimidade (a empresa é participante da licitação), interesse processual (há necessidade do recurso para alterar a situação jurídica), tempestividade (observado o prazo) e no modo formal estabelecido no edital.

Não conhecimento - Quando o recurso não atende aos requisitos necessários para sua avaliação de mérito. **Por exemplo, uma licitante que deixou passar o prazo para interposição do recurso ou enviou por e-mail quando deveria ter feito envio dentro de sistema do pregão** ou, ainda, recurso interposto por empresa não participante da licitação ou, por fim, recurso de licitante que não impugnou edital e reclama de suas regras, fora do momento próprio, todas essas situações em que o recurso não deve ser analisado em seu mérito. (grifamos)

² <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20822/recursos-administrativos:-admissibilidade-e-merito>

³ Advogado, especialista em licitações e contratos, pós-graduado em Direito Público e Compliance Regulatório. Sócio de Jonas Lima Sociedade de Advocacia, atuante em licitações e contratos há 25 anos, especialista em Compliance Regulatório pela Universidade da Pennsylvania, pós-graduado em Direito Público pelo IDP, ex-professor de Direito Administrativo da UDF, ex-assessor da Presidência da República (CGU) e da Procuradoria-Geral da República, autor de 5 (cinco) livros, incluindo “Licitação Pública Internacional no Brasil” (Editora Negócios Públicos, 2010), e do guia AMCHAM “How to do Government Contracts in Brazil” (2010/2014), palestrante em mais de 160 eventos em 18 Estados e internacionais em Washington, Nova Iorque, Houston, Miami, Boston, Buenos Aires e Hong Kong.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Com base nessas argumentações, entendemos que deva ser adotada a orientação do Chefe desta Divisão, Sr. Bruno Henrique de Almeida, no sentido de que o edital preconiza em seu subitem 8.4. que os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema, para que todos os participantes do certame tenham acesso, pois no caso de um licitante consultar somente a plataforma, entenderá que não houve apresentação da peça recursal.

De fato, como mencionado pela licitante PARANÁ SOLUÇÕES LOGÍSTICAS E TRANSPORTES LTDA, admitir o recuso da licitante LUZ FORTE estaria sendo ferido o Princípio da Isonomia para com os demais licitantes, pois a Constituição Federal prevê, no seu art. 37, XXI, a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante a observação do princípio da isonomia, assegurando a todos os concorrentes a igualdade de condições, e as regras relativas ao momento de efetivação da interposição do recurso (com a apresentação das razões recursais) e quanto à apreciação do pleito recursal, foram previstas no item 8 do Edital.

Portanto, em nosso entendimento, o qual não vincula a decisão da autoridade incumbida de julgar o recurso, este não deve ser conhecido, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

VI – NO MÉRITO:

Na hipótese de ser considerado que o recurso deve ser conhecido, no mérito opinamos pela sua improcedência, uma vez que a licitante infringiu as regras previamente estabelecidas no edital.

De início, é mister ressaltar, *en passant*, que relativamente a matéria concernente à propriedade do veículo ofertado pela recorrente, quando consultada sobre essa questão específica, esta Secretaria já expôs seu entendimento sobre o tema, o que, ao nosso ver, seria suficiente para que a agente de contratação analisasse o recurso nesse aspecto sem a



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

necessidade de novo parecer sobre a mesma questão, evitando-se, assim, a prática da tautologia.

De fato, conforme esclarece o **Doutor Victor Amorim**, em matéria publicada no site ONLL – Observações da Nova Lei de Licitações e Contratos⁴, de acordo com o art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021, o recurso “será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida”. Ou seja, a peça, contendo as razões recursais, deve ser endereçada ao agente de contratação, porquanto se trata da autoridade que proferiu a decisão objeto do recurso. Tal previsão se justifica em razão **da possibilidade de reconsideração (juízo de retratação)**. Somente na hipótese de não reconsideração da decisão, **os autos serão remetidos à autoridade hierarquicamente superior para o efetivo julgamento do recurso**.

Vale salientar que o agente de contratação (autoridade que proferiu a decisão recorrida) não é competente para realizar o *juízo* do recurso propriamente dito. Na verdade, como existe a possibilidade de reconsideração, caso tal agente mantenha sua decisão, deve apenas apresentar informações nos autos administrativos **para subsidiar o julgamento do recurso pela autoridade superior**.

Uma vez apresentada a peça contendo as razões recursais, o agente de contratação deve manifestar-se no prazo máximo de 3 (três) dias úteis. Se reconsiderar sua decisão, deverá realizar os atos decorrentes, inclusive desconstituindo retroatividade os atos praticados posteriormente à decisão objeto do recurso. Se mantiver a decisão, deverá apresentar as informações e “fazer subir” o recurso (efeito devolutivo), ou seja, encaminhá-lo à autoridade superior.

Recebidos os autos, a autoridade superior deve proferir decisão sobre o recurso (julgamento) no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, sob pena de responsabilidade.

⁴ <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/06/13/a-fase-recursal-na-lei-no-14-133-2021-consideracoes-objetivas/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20art.a%20decis%C3%A3o%20objeto%20do%20recurso.>



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, em relação ao mérito do recurso, não haveria necessidade de solicitar parecer jurídico, pois já houve orientação desta Secretaria quando da desclassificação da proposta da recorrente, conforme consta no próprio encaminhamento desta divisão de licitações.

VI.1 - Contrato de Compra e Venda com Reserva de Domínio

Feitas essas breves considerações, alega a Recorrente que demonstrou ser proprietária do veículo, pois trouxe aos autos contrato de compra venda e declara estar em posse do veículo. Visando respaldar sua argumentação, menciona que o artigo 1.267 do Código Civil de 2002, estabelece que a propriedade das coisas não se transfere pelos negócios jurídicos antes da tradição, que é a entrega ou transferência da coisa, e não é necessária uma declaração de vontade expressa.

No seu entendimento, basta que haja a intenção de efetivar a transmissão, tanto por parte daquele que opera a tradição como por parte daquele que recebe a coisa, e nessa conformidade, conclui-se que o bem móvel se transfere pela tradição independentemente da transferência de titularidade.

Todavia, e sempre com a máxima vênia, o argumento utilizado é falacioso, pois apesar de parecer que as razões apresentadas sustentam a conclusão, na realidade não sustentam.

É cediço que o domínio de bens móveis se transfere pela tradição, mesmo que, em se tratando de veículo, a falta de transferência da propriedade no órgão de trânsito correspondente limite o exercício da propriedade plena (REsp 1582177/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/10/2016, DJe 09/11/2016). Todavia, não é essa a hipótese dos autos, pois ao adquirir o caminhão de forma parcelada, a recorrente celebrou contrato de venda e compra de veículo **com cláusula de reserva de domínio**, certo que a transferência da propriedade foi postergada do momento da tradição para o tempo da integral quitação.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

De fato, o contrato juntado aos autos indica que o negócio jurídico entabulado pela recorrente e a pessoa jurídica CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSO LTDA, visando a aquisição do CAMINHÃO WOLKSWAGEN MODELO VW-9.170 DRC 4X2 – PLACA – QPX- 2608 FAB / MOD 2018 / 2019 – RENAVAL – 01177302079 – COR BRANCA – DIESEL, em 05 parcelas, sendo que a última, no valor de R\$ 50.000,00 (Cinquenta Mil reais), **deverá ser quitada em 10/12/2024.**

Contudo, referido pacto foi celebrado com cláusula de reserva de domínio, o qual é regulado pelos arts. 521 e seguintes do Código Civil, que assim dispõe: “Na venda de coisa móvel, **pode o vendedor reservar para si a propriedade**, até que o preço esteja integralmente pago.”

“CLÁUSULA TERCEIRA RESERVA DE DOMÍNIO

Ao VENDEDOR, em virtude e por força do pacto “reservati domini”, expressamente instituído e aceito pelos contratantes, ***fica reservado o domínio pleno do veículo objeto deste contrato, ora condicionalmente vendido, cuja transferência definitiva somente ocorrerá após realizado o pagamento integral do preço***, com o resgate de todos os títulos aqui mencionados, e cumpridas todas as obrigações neste instrumentos avançados”.

Na referida avença, a cláusula 6ª, que trata da resolução, dispõe que, se o comprador deixar de pagar qualquer das prestações, incidirá em mora, bem como, havendo descumprimento de qualquer cláusula, implicará na rescisão do presente contrato de compra e venda, arcando a parte que descumprir as cláusulas com multa equivalente a 20% (vinte por cento) do valor do ajuste.

CLÁUSULA SEXTA INADIMPLAMENTO E SUA CONSEQUENCIAS



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Caso o COMPRADOR deixe de pagar qualquer dos títulos aqui mencionados no respectivo prazo de vencimento, ou não cumpra qualquer das cláusulas neste instrumento convencionadas, ficara, de imediato e de pleno direito, constituído em mora, independentemente de qualquer aviso, notificação ou intimação, judicial ou extrajudicial, considerando-se pois, automaticamente vencidas e exigíveis todas as prestações a serem pagas, com a aplicação das normas contidas nos artigos 1070 e 1071 do Código de Processo Civil.

O descumprimento de qualquer clausula implicará na **rescisão do presente contrato de Compra e Venda**, independentemente de aviso ou notificação; e com reembolso de eventuais despesas ou antecipação de valor efetuado. Fica obrigada a pagar multa no valor de 20% (Vinte por cento) sobre o valor do contrato, a parte que descumprir qualquer cláusula deste contrato.

A cláusula 7ª estabelece que somente **NÃO OCORRENDO** nenhuma infração contratual, o comprador passará a possuir, em nome próprio, o objeto deste acordo e, independentemente de qualquer formalidade, adquirirá seu domínio.

Portanto, em suas razões recursais - equivocadamente encaminhadas por email -, a recorrente não nega o estabelecimento da cláusula de reserva de domínio, segundo a qual, enquanto não implementada a condição suspensiva, permanece hígida e o bem não sai da esfera patrimonial do vendedor.

Digno igualmente de invocação o teor do art. 526 do Código Civil: "Verificada a mora do comprador, poderá o vendedor mover contra ele a competente ação de cobrança das prestações vencidas e vincendas e o mais que lhe for devido; **ou poderá recuperar a posse da coisa vendida.**"



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Deveras, ao contrário do que foi alegado pelo recorrente, cuida-se de hipótese de compra e venda com reserva de domínio, segundo a qual, a alienação é suspensa, conservando o credor na propriedade do bem, até que se efetive a condição: o pagamento do preço. O comprador recebe a mera posse direta do bem, mas a propriedade do vendedor é resolúvel, eis que o primeiro poderá adquirir a propriedade com o pagamento integral do valor ajustado.

Nesse sentido:

APELAÇÃO. COMPRA E VENDA DE VEÍCULO COM CLÁUSULA DE RESERVA DE DOMÍNIO. AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO E DEPÓSITO DE COISA. NÃO QUITAÇÃO DO PREÇO ESTABELECIDO MEDIANTE O PAGAMENTO DE PRESTAÇÕES MENSIS. QUESTÃO INCONTROVERSA. CONTRATO ESCRITO. DELIBERAÇÃO PARA RESTITUIR O BEM, EXTINÇÃO DA RELAÇÃO CONTRATUAL E RETENÇÃO DE VALORES PAGOS PELA DEPRECIAÇÃO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ABUSO DE DIREITO NO EXERCÍCIO DA PRETENSÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. No caso em julgamento, não se vislumbra a alegada abusividade. **As partes celebraram contrato de venda e compra de veículo, com cláusula de reserva de domínio, fixando-se garantia ao total adimplemento do preço, eis que a transferência da propriedade foi postergada do momento da tradição para o tempo da integral quitação**, mas o réu permaneceu em mora, fato que deu ensejo à restituição do bem e da garantia, extinção da relação contratual e a retenção dos valores pagos.” (TJSP; Apelação Cível 1040512-14.2014.8.26.0100; Relator (a): Adilson de Araújo; Órgão Julgador: 31ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível - 9ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/12/2019; Data de Registro: 03/12/2019).

Nessa conformidade, tem-se que a Reserva de Domínio no Contrato de Compra e Venda de veículos vem assegurar que a propriedade do bem vendido não passe para o comprador até que este faça o



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

pagamento total do valor acordado, sendo uma ferramenta fundamental de proteção ao vendedor.

Mesmo após a entrega do bem, o vendedor ainda retém a sua propriedade e, na hipótese versada nestes autos, o comprador, ora recorrente, tem somente a posse do caminhão, ficando o domínio, com o vendedor até a quitação total do veículo. Averbese-se que, na hipótese de inadimplemento da parcela ainda devida, poderá a recorrente até mesmo perder a posse do caminhão, causando evidentes transtornos e prejuízos para o Município.

Fixadas essas premissas, conclui-se que a recorrente não atendeu ao **Item 1 do Termo de Referência – Anexo 1**, que faz parte integrante do Edital, no qual foi disciplinada as condições de contratação, e, dentre elas, exigido que a documentação do bem esteja em nome da pessoa jurídica, veja-se:

Item 1. Condições Gerais da Contratação – (...) Veículo com ano de fabricação superior ao ano 2015 (dois mil e quinze), **documentação em nome da empresa** (...)

Como é de sãbença geral, a licitação rege-se pelas normas contidas no instrumento convocatório. Este é ao ato mediante o qual a Administração faz a convocação dos interessados a participar da licitação, vincula a Administração e configura lei interna para os licitantes. Os termos do Edital vinculam a Administração e os proponentes.

Ora, tratando-se a licitação de procedimento administrativo vinculado, no qual a Administração Pública seleciona a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, não se olvida sua submissão aos preceitos da Constituição e das leis pertinentes como, no caso, a Lei n. 14.133/2021. Deveras, o art. 5º, atual Lei Licitatória, determina a estrita observância, dentre outros princípios, da vinculação ao instrumento convocatório:



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

José dos Santos Carvalho Filho enaltece a relevância do corolário da vinculação ao instrumento convocatório: “

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”⁵.

Nas palavras de **Hely Lopes Meirelles**⁶:

“O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, **vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu** (art. 41). Assim, estabelecidas as regras do certame, **tomam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento**. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas,

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 297

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 321



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento.

Seguindo o mesmo princípio, também entendemos que a agente de contratação não poderia mesmo se desvincular da exigência do edital e classificar a proposta da empresa que descumpra o requisito, sob pena de não só ferir o princípio da vinculação ao edital, como também os princípios do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, dentre outros previstos no art. 5º, da Lei 14.133/2021.

De fato, a aceitação da proposta da forma como apresentada, infringiria o direito das demais licitantes que tenham atendido a exigência, ou pior, daquelas empresas que deixaram de participar porque não possuíam veículos em nome da pessoa jurídica, ou então, nas mesmas condições da recorrente, situação aliás bastante comum.

Nessa conformidade ao habilitar empresa que descumpra o requisito objetivo descrito no edital, o pregoeiro/agente de contratação estaria deixando de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme objetivo do processo licitatório previsto no art. 11, I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista que deixaria de selecionar outra licitante que atendesse a exigência.

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo define com percuciência e brilhantismo a questão relativa à necessidade de obediência a referido princípio:

PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. Nota-se que o princípio da vinculação ao edital consolida a ideia de que o edital é como a “lei interna da licitação”, pois vincula tanto os licitantes quanto a Administração Pública que o expediu. **Com efeito, a discricionariedade administrativa se encerra com a elaboração do edital e, uma vez publicado, seu cumprimento é imperativo**⁷. grifamos

7. TCESP - Reflexões sobre a nova lei de licitações / organizadores: Bibiana Helena Freitas Camargo, Sergio Ciqueira Rossi ; revisor: Patrick Raffael Comparoni. – São Paulo : EPCP, 2022. ISBN 978-65-0



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

Princípio da vinculação ao edital. A Administração e os licitantes **ficam sempre adstritos aos termos** do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, **quer quanto à documentação**, às propostas, ao julgamento e ao contrato⁸.

Nesse sentido, a jurisprudência do E. TJSP, verbis:

“Ementa: RECURSO DE APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – DIREITO ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – **DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE** - PRETENSÃO À ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE. 1. A parte impetrante apresentou os documentos exigidos no respectivo Edital, **sem a observância da exigência contida no Anexo IX**, relacionada ao custo com a reposição de peças. **2. Ausência de comprovação do cumprimento integral das regras previstas no respectivo Edital do procedimento licitatório.** 3. Inobservância das regras do certame, concernente à indicação obrigatória do respectivo custo, que integra o preço dos serviços **4. Impossibilidade de flexibilização das regras editalícias e a concessão de prazo para a regularização.** 5. Ofensa ao princípio da isonomia entre as licitantes e observância da vinculação ao Edital. 6. Inabilitação da licitante, fundamentada **no descumprimento das regras objetivas do referido certame.** 7. Ausência de direito líquido e certo, passível de reconhecimento e correção. 8. Ordem impetrada em mandado de segurança, denegada. 9. Sentença, ratificada. 10. Recurso de apelação, apresentado pela parte impetrante, desprovido.” (TJSP. Apel. nº 1004277-20.2018.8.26.0161. Rel. Des. Francisco Bianco. 5º Câmara de Direito Público. j. em 09/11/2018)

“Ementa: Licitação – Exclusão da empresa autora do certame – **Caso em que deixou de juntar os documentos indicados no edital – Edital que é lei entre as partes e dá**

⁸ TCESP - Licitações e Contratos: Principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual – 2019.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

segurança a ambas as partes – Hipótese em que não ocorreu a supressão de instância, como afirma a recorrente, pois o edital determina que se siga o art. 109 da Lei de Licitações – Recurso improvido.” (TJSP. Apel. nº 1005326-45.2017.8.26.0157. Rel. Des. José Luiz Galvão de Almeida. 3º Câmara de Direito Público. j. em 09/10/2018)

Não obstante, é importante destacar que o momento em que a recorrente se insurgiu quanto à previsão do edital não é o adequado, tal contestação deveria ter sido feita por meio de impugnação ao edital, antes da abertura da sessão, situação em que a exigência prevista no Termo de Referência – Anexo I do Edital, poderia ter sido discutida e caso a redação fosse alterada, a resposta vincularia tanto os participantes como a administração.

Como não houve qualquer impugnação quanto a este requisito, pelo princípio da vinculação ao edital, previsto expressamente no art. 5º, da Lei 14.133/2021, o edital passou a vincular todos os licitantes e até mesmo à Administração Pública. Nesse sentido, a recorrente declarou conhecimento e submissão às regras do edital, não cabendo mais, em fase recursal, impugnar a exigência editalícia, sob o pretexto de que ela seria desproporcional e desarrazoada.

Dito isto, é imperioso reforçar o importante compromisso da Administração Pública em cumprir e efetivar as normas e princípios que regem as licitações públicas, de forma que, apesar da fundamentação jurisprudencial sobre o tema, o próprio instrumento convocatório traz à baila o requisito para entrega do objeto, destarte, o Poder Público deve embasar nos critérios previsto no edital, classificando aquela licitante que atenda a todas as exigências do instrumento convocatório.

No presente caso o instrumento convocatório citou expressamente a exigência de que a documentação do caminhão esteja em nome da pessoa jurídica, exigência não cumprida pela recorrente conforme demonstrado, encontrando, portanto, óbices à sua contratação por desatendimento de requisito editalício que, ao nosso entendimento, não se caracteriza como excesso de formalismo conforme alega a recorrente.



Prefeitura Municipal de Pedreira

ESTADO DE SÃO PAULO

VII – CONCLUSÃO:

Diante de todo exposto, a Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, a princípio, opina pelo não conhecimento do recurso. Sendo analisado o mérito, corroboramos o entendimento esposado pela agente de contratação quando da desclassificação da proposta da empresa, uma vez que não vislumbramos qualquer excesso de rigorismo em razão dos fundamentos expostos, devendo ser improvido o recurso interposto.

É o nosso entendimento, s.m.j.

Pedreira, 04 de agosto de 2024.

Celso Dalri
OAB/SP nº 84.777