



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



Prefeitura Municipal de Pedra Branca

Comissão Permanente de Licitação

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

TERMO: DECISÓRIO

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: TOMADA DE PREÇOS Nº 010/2020/TP

RAZÕES: JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO DE LICITANTE.

OBJETO: Contratação de empresa para execução da pavimentação em pedra tosca com rejuntamento em diversas ruas da Sede e Distrito de Mineirolândia no Município de Pedra Branca, incluindo o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos e materiais, de acordo com as especificações técnicas (Anexo I e II), deste edital.

RECORRENTE: STAFF CONSTRUÇÕES EDIFICAÇÕES E SERVIÇOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

RECORRIDO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA BRANCA.

I – DAS PRELIMINARES

Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela empresa STAFF CONSTRUÇÕES EDIFICAÇÕES E SERVIÇOS IMOBILIÁRIOS LTDA, através de seus representantes legais, CONTRA a decisão da Comissão Permanente de Licitação, com base na Lei 8.666/93, que a considerou inabilitada na TOMADA DE PREÇOS Nº 010/2020/TP, insurgindo contra a Decisão que julgou a Recorrente inabilitada.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

Apresentado o recurso, foi determinado o cumprimento das formalidades legais, tendo sido cientificado os demais licitantes, para caso queira se manifestar no prazo legal, apresentando suas contrarrazões ao recurso interposto, conforme os ditames do art.109, § 3º da Lei 8.666/93. No entanto, nenhuma empresa apresentou interesse no manifesto.

III – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE: STAFF CONSTRUÇÕES EDIFICAÇÕES E SERVICOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

Insurge-se a recorrente em sua peça recursal, contra a decisão da Presidente, que a inabilitou no certame, alegando em síntese que:

- a) A recorrente alega que: “Interpomos recurso, em conformidade com fulcro no Edital Tomada de Preços nº 010/2020/TP, onde a empresa Staff Construções Edificações e Serviços Imobiliários LTDA, foi **inabilitada** por apresentar Certidão Negativa de Falência ou Concordata fora do prazo de validade, a qual foi emitida dia **15 de junho de 2020** pelo poder judiciário da Comarca de Boa Viagem – Ceará.”
- b) A recorrente alega que: “Entretanto, temos a informar, que segundo reza no Edital acima epigrafado no **ITEM 6.2.3. Letra C**, a qual passamos a transcrever fielmente. c) **Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial ou Extrajudicial**, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data não excedente a 60 (sessenta) dias de antecedência da data de apresentação da documentação e proposta”

É o breve relatório.

IV – DA ANÁLISE DO RECURSO

A fase recursal do procedimento licitatório tem como fundamento legal o art. 5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição Federal de 1988. O inciso XXXIV, da Carta Maior, garante a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



O inciso LV, por sua vez, assegura a todos os litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Conforme nos ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

"dentro do direito de petição estão agasalhadas inúmeras modalidades de recursos administrativos, disciplinadas por legislação esparsa, que estabelece normas concernentes a prazo, procedimento, competência e outros requisitos a serem observados pelos peticionários". (cf. in Direito Administrativo, 19ª ed., São Paulo, Ed. Atlas, 2006, p. 698).

São os requisitos que todos os recursos devem preencher sob pena de nem sequer serem conhecidos pela Administração. Segundo o mestre Marçal Justen Filho, a avaliação dos pressupostos recursais deverá ser realizada com mais largueza do que no direito processual, uma vez que vigorar para a Administração Pública o poder-dever de revisar e sanar os atos viciados.

A Administração e as licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato.

Na percepção de Diógenes Gasparini, "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital".

As licitantes que, durante um procedimento licitatório deixarem de atender aos requisitos estabelecidos no edital, não apresentando qualquer documentação exigida, estarão sujeitas a não serem consideradas admitidas ou poderão ser inabilitadas, recebendo de volta o envelope-proposta (art. 43, II, da Lei 8.666/93), lacrado; se, após admitidas ou habilitadas, deixarem de atender às exigências relativas à proposta, serão desclassificadas (art. 48, Inciso I, da Lei 8666/93).

Destarte, minimizada estará a existência de surpresas, vez que as partes tomaram ciência de todos os requisitos, ou previamente estimaram o



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

conteúdo das propostas, formulando-as de acordo com os princípios de isonomia e competitividade.

Não obstante, a única surpresa dentro do procedimento da licitação, dizem os estudiosos, é a proposta até à sua abertura.

Desse modo, perceptível que os licitantes engajados no procedimento devem ter um tratamento adequado, onde não haja imprevisões de qualquer espécie.

É evidente que, em situações atípicas, o edital pode ser modificado depois de publicado, observado certo procedimento adequado para tanto. Percebido que há um vício, que há um defeito, que há uma irregularidade, abre-se um processo para retificação e ratificação do edital. (Onde está isso??). É evidente que, em situações atípicas e em se tratando de cláusulas que não afetem o seu objeto, o edital pode ser modificado depois de publicado, observados certos procedimentos adequados para tanto, permitida a hipótese de retificação do edital. Percebido que há um vício "ex-officio", um defeito ou irregularidade que possa prejudicar o resultado da licitação, há que se proceder ao seu cancelamento, com início de novo processo licitatório.

No caso de se constatar falhas ou inadequações do Edital que permitam processar correções previamente à data de abertura das propostas, far-se-á alterações com consequentes comunicações a todas as licitantes.

A impugnação do edital pode ser provocada pelos interessados, e deve acontecer antes da abertura dos envelopes de documentação (Art. 41, § 2º). Sempre que as correções afetarem a elaboração das propostas, deverá haver novamente a divulgação do edital pela mesma forma adotada da primeira vez, e a reabertura do prazo de publicidade (Art. 21, § 4º), ressalvados os casos de urgência, quando se poderá admitir prazos inferiores aos do primeiro processo.

Apesar da Administração estar estritamente vinculada ao instrumento convocatório, pode a mesma alterar o seu teor quando existir motivo superveniente, de interesse público. Nesse sentido, ao trabalhar a relativização deste princípio, elucida Diógenes Gasparini:



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



“(...) estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento.”

Ocorrendo a falta de vinculação aos termos do Edital, justificável será a motivação do Judiciário através de ação movida pelos interessados, por qualquer cidadão, ou até mesmo pelo Ministério Público, para apreciação de potencial desvio de conduta, para que seja anulado e restabeleça-se a ordem no processo licitatório.

Senão, vejamos o aresto adiante:

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES. ALTERAÇÃO COM DESCUMPRIMENTO DA LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA.

É entendimento correntio na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

Ao descumprir normas editalícias a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.

A administração, segundo os ditames da lei, pode, no curso do procedimento, alterar as condições inseridas no instrumento convocatório, desde que, se houver reflexos nas propostas já formuladas, renove a



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



publicação (do Edital) com igual prazo daquele inicialmente estabelecido, desservindo, para tal fim, meros avisos internos informadores da modificação.

Focando na premissa de que toda licitação deve ser em busca da contratação mais vantajosa para a Administração, ou seja, não somente o melhor preço, como a melhor observação quanto à qualidade e todos os demais critérios da Convocação, seria inviável, para a perfeita contratação administrativa, a adoção de formalidades inúteis. Tanto quanto a total liberação para que, com critérios subjetivos, o administrador contrate da forma que melhor o aprovesse, assim, pois, a falta de formalismo.

As leis e princípios que cingem os processos licitatórios, bem como a contratação, neste caso especialmente o da Vinculação ao Instrumento Convocatório, ressalvam a liberdade para a Administração definir suas condições, entretanto, concomitantemente, estrutura lhes de modo a restringir a discricionariedade a determinadas etapas.

A exigência da vinculação do administrador não é absoluta, sob pena de quebra da competitividade. Com essa inteligência, vêm os Tribunais abrandando o princípio do formalismo procedimental, quando se tratar de mera irregularidade:

“EMENTA: DIREITO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. INTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO PELO JUDICIÁRIO, FIXANDO-SE O SENTIDO E O ALCANCE DE CADA UMA DELAS E ESCOIMANDO EXIGÊNCIAS DESNECESSÁRIAS E DE EXCESSIVO RIGOR PREJUDICIAIS AO INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA ESSE FIM. DEFERIMENTO.

O Edital, no sistema jurídico-constitucional vigente, constituindo lei entre as partes, é norma fundamental da concorrência, cujo objetivo é determinar o objeto da licitação, discriminar os direitos e obrigações dos



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



intervenientes e o Poder Público e disciplinar o procedimento adequado ao estudo e julgamento das propostas.

Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao Edital não é absoluto, de tal forma que impeça o Judiciário de interpretar lhe, buscando lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a Administração, o que não ocorre no presente caso, vastamente comprovado.

O procedimento licitatório é um conjunto de atos sucessivos, realizados na forma e nos prazos preconizados na lei; ultimada (ou ultrapassada) uma fase, preclusa fica a anterior, sendo defeso, à Administração, exigir, na (fase) subsequente, documentos ou providências pertinentes àquela já superada. Se assim não fosse, avanços e recuos mediante a exigência de atos impertinentes a serem praticados pelos licitantes em momento inadequado, postergariam indefinidamente o procedimento e acarretariam manifesta insegurança aos que dele participam.

Consoante bosquejado, o formalismo e a vinculação ao instrumento convocatório não podem dirigir-se a interpretações absurdas, que venham a estreitar a gama de proponentes e prejudiquem a seleção da melhor proposta, em virtude da intelecção estrita do sentido das palavras, apego a minúcias inúteis, sistemática mecânica e ignorância ao fim a ser atingido. Na prática, uma vez insertos no contexto, provocarão a morosidade do serviço público, ou, ainda, potencial e indiretamente, o privilégio a alguns participantes.

Vale também ressaltar a prevalência do bom senso do condutor da licitação e da Comissão especialmente designada para tal fim, que deverão também se basear no princípio da competitividade, relevando formalismos que se sobreponham à finalidade do certame, sem contudo, deixarem de considerar a legalidade e a impessoalidade dos atos praticados.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de forma incontestada, trata-se de 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 Constituição Federal brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição 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 inicialmente editada a Lei n. 8.666/1993.

Contudo, seja qual for a modalidade de licitação adotada, deve-se garantir a observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei n. 8.666/1993.

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação do ente promotor do processo licitatório ao edital que regulamenta o certame. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração/órgão públicos que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, 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)



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação a respeito da vinculação do edital com o art. 41, §2º, da Lei 8.666: "Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugná-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo." (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

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, 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;



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



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, da publicidade, da moralidade, da 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”. (grifo nosso)

Quando a Administração estabelece, no edital as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos;

Ora, **se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.** Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital. O que ocorreu na presente, inexistindo outra opção, se não a da anulação do certame, pois este tornou-se totalmente vicioso e desrespeitoso com os ditames da lei, jurisprudência, princípios e doutrina pátria, o que em hipótese alguma poderia ocorrer.

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.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



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.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.)

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao 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).



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



No mesmo sentido, ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

“A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, “ao qual se acha estritamente vinculada”. (ALEXANDRINO, Marcelo, e VICENTE, Paulo. Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 410.)

Ainda sobre a vinculação ao edital, Marçal Justen Filho afirma que “quando o edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião do cadastramento, será indispensável a apresentação dos documentos correspondentes por ocasião da fase de habilitação” (Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305).

Como exemplo de violação ao referido princípio, o referido autor cita, apropriadamente ao caso em análise, a não apresentação de documento exigido em edital e/ou a apresentação de documento em desconformidade com o edital; o que, inarredavelmente deverá implicar em sua desclassificação por estar inabilitado ao prosseguimento no certame. Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos Tribunais Regionais Federais e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso.

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo:

RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu: ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabese que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



O TRF1, a exemplo dos demais TRFs também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288):

“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”.

Por fim, para além dos tribunais judiciais, mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há centenas de acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, com orientação alinhada à decisão da Presidente, e 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”.

Por todo o exposto, conclui-se que a Administração Pública, aqui leia Município de Pedra Branca, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, ou mesmo relativizá-las, no afã de garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, sendo necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

Ressaltando ainda que, a Recorrente descumpriu o Edital, mais precisamente o item: 6.2.3, apresentou a Certidão Negativa de Falência ou Concordata fora do prazo de validade, visto que, apesar de conter que a data não poderia exceder a 60 (sessenta) dias de antecedência da data de



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



apresentação da Documentação e Proposta. Todavia, o documento apresentado tem que estar válido, entretanto, no documento apresentado, consta como válido por 30 (trinta) dias, estando assim, fora do prazo de validade, não cumprindo a Recorrente o que dispõe no item: 6.2.3, como pode ser observado pela própria Recorrente na Certidão em apreço, consta que **"Certifica que, esta só é válida por 30 (trinta) dias, a contar da data de sua emissão."**

Ademais, conforme se extrai da regra inserta no parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/93, a licitação é regida pelo "Princípio do Procedimento Formal". Nesse sentido, o procedimento licitatório é vinculado às prescrições legais que o regem, em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei em sentido estrito, mas também, do regulamento, do edital, que complementa as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere.

Para se evitar situações como essas no curso dos procedimentos licitatórios deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando "exigências instrumentais", expressão muito bem colocada por Marçal Justen Filho. É dizer, o certame não se presta a verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei, mas sim, a bem da verdade, a verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa para a Administração.

A Administração e as licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato.

Na percepção de Diógenes Gasparini, "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital".

No instrumento convocatório deverá constar, pelo menos: dia, hora e local da abertura, quem receberá suas propostas e as condições em que devem ser apresentadas, critério de julgamento, descrição objetiva do escopo da licitação, indicação de meio para esclarecimento de eventuais dúvidas, fornecimento de plantas, instruções, especificações, prazo de cumprimento,



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

garantia e outros elementos necessários ao inteiro conhecimento do objeto da licitação, como o tem.

As licitantes que, durante um procedimento licitatório deixarem de atender aos requisitos estabelecidos no edital, não apresentando qualquer documentação exigida, estarão sujeitas a não serem consideradas admitidas ou poderão ser inabilitadas, recebendo de volta o envelope-proposta (art. 43, II, da Lei 8.666/93), lacrado; se, após admitidas ou habilitadas, deixarem de atender às exigências relativas à proposta, serão desclassificadas (art. 48, Inciso I, da Lei 8666/93), como o foi.

É evidente que, em situações atípicas, o edital pode ser modificado depois de publicado, observado certo procedimento adequado para tanto. Percebido que há um vício, que há um defeito, que há uma irregularidade, abre-se um processo para retificação e ratificação do edital. (Onde está isso??). É evidente que, em situações atípicas e em se tratando de cláusulas que não afetem o seu objeto, o edital pode ser modificado depois de publicado, observados certos procedimentos adequados para tanto, permitida a hipótese de retificação do edital. Percebido que há um vício "ex-officio", um defeito ou irregularidade que possa prejudicar o resultado da licitação, há que se proceder ao seu cancelamento, com início de novo processo licitatório.

No caso de se constatar falhas ou inadequações do Edital que permitam processar correções previamente à data de abertura das propostas, far-se-á alterações com consequentes comunicações a todas as licitantes.

A impugnação do edital pode ser provocada pelos interessados, e deve acontecer antes da abertura dos envelopes de documentação (Art. 41, § 2º). Sempre que as correções afetarem a elaboração das propostas, deverá haver novamente a divulgação do edital pela mesma forma adotada da primeira vez, e a reabertura do prazo de publicidade (Art. 21, § 4º), ressalvados os casos de urgência, quando se poderá admitir prazos inferiores aos do primeiro processo.

Apesar da Administração estar estritamente vinculada ao instrumento convocatório, pode a mesma alterar o seu teor quando existir motivo



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



superveniente, de interesse público. Nesse sentido, ao trabalhar a relativização deste princípio, elucida Diógenes Gasparini:

“(...) estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento.”

Ocorrendo a falta de vinculação aos termos do Edital, justificável será a motivação do Judiciário através de ação movida pelos interessados, por qualquer cidadão, ou até mesmo pelo Ministério Público, para apreciação de potencial desvio de conduta, para que seja anulado e restabeleça-se a ordem no processo licitatório.

Senão, vejamos o aresto adiante:

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES. ALTERAÇÃO COM DESCUMPRIMENTO DA LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA.

É entendimento correntio na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

A administração, segundo os ditames da lei, pode, no curso do procedimento, alterar as condições inseridas no instrumento convocatório, desde que, se houver reflexos nas propostas já formuladas, renove a publicação (do Edital) com igual prazo daquele inicialmente estabelecido, desservindo, para tal fim, meros avisos internos informadores da modificação.

Focando na premissa de que em toda licitação tem a exigência da apresentação da falência e concordata, bem como, na maioria dos Tribunais de Justiça, tal certidão tem a validade posta no corpo do documento, como a apresentada pela Recorrente, entretanto tem alguns Fóruns que põe a validade da certidão no corpo do documento, motivo pelo qual foi posto no item 6.2.3, como segue:

**6.2.3. Para QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:
(...)**

c) **Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial ou Extrajudicial**, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data não excedente a 60 (sessenta) dias de antecedência da data de apresentação da Documentação e Proposta.

A par de tudo isso, o que retrata o item 6.2.3, é que caso não contivesse o prazo no corpo da certidão, este estaria válido até 60 (sessenta) dias de antecedência da data de apresentação, assim, foi totalmente legal a inabilitação da empresa Recorrente.

O Edital, no sistema jurídico-constitucional vigente, constituindo lei entre as partes, é norma fundamental da concorrência, cujo objetivo é determinar o objeto da licitação, discriminar os direitos e obrigações dos intervenientes e o Poder Público e disciplinar o procedimento adequado ao estudo e julgamento das propostas.

Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao Edital não é absoluto, de tal forma que impeça o Judiciário de interpretar lhe, buscando lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmude de um



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a Administração, o que não ocorre no presente caso, vastamente comprovado.

O procedimento licitatório é um conjunto de atos sucessivos, realizados na forma e nos prazos preconizados na lei; ultimada (ou ultrapassada) uma fase, preclusa fica a anterior, sendo defeso, à Administração, exigir, na (fase) subsequente, documentos ou providências pertinentes àquela já superada. Se assim não fosse, avanços e recuos mediante a exigência de atos impertinentes a serem praticados pelos licitantes em momento inadequado, postergariam indefinidamente o procedimento e acarretariam manifesta insegurança aos que dele participam.

O Edital, in casu, só determina, aos proponentes, decorrido certo lapso de tempo, a porfiar, em tempo cômputo, pela prorrogação das propostas; acaso pretendesse a revalidação de toda a documentação conectada à proposta inicial, tê-lo-ia expressado com clareza, mesmo porque, não só o seguro-garantia, como inúmeros outros documentos têm prazo de validade.

No procedimento, é juridicamente possível a juntada de documento meramente explicativo e complementar de outro preexistente ou para efeito de produzir contraprova e demonstração do equívoco do que foi decidido pela Administração, sem a quebra de princípios legais ou constitucionais.

A ratio legis que obriga, aos participantes, a oferecerem propostas claras é tão só a de propiciar o entendimento à Administração e aos administrados. Se o valor da proposta, na hipótese, é perfeitamente compreendido, em sua inteireza, a par de tudo isso, no presente caso a Impetrante apresentou dois valores distintos para o valor global da proposta, ficando eivada de vícios, após admitidas ou habilitadas, deixarem de atender às exigências relativas à proposta, serão desclassificadas (art. 48, Inciso I, da Lei 8666/93).

Consoante bosquejado, o formalismo e a vinculação ao instrumento convocatório não podem dirigir-se a interpretações absurdas, que venham a estreitar a gama de proponentes e prejudiquem a seleção da melhor proposta, em virtude da inteligência estrita do sentido das palavras, apego a



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

minúcias inúteis, sistemática mecânica e ignorância ao fim a ser atingido. Na prática, uma vez inseridos no contexto, provocarão a morosidade do serviço público, ou, ainda, potencial e indiretamente, o privilégio a alguns participantes.

Vale também ressaltar a prevalência do bom senso do condutor da licitação e da Comissão especialmente designada para tal fim, que deverão também se basear no princípio da competitividade, relevando formalismos que se sobreponham à finalidade do certame, sem contudo, deixarem de considerar a legalidade e a impessoalidade dos atos praticados.

Sendo ainda, esta exigência de tamanha prudência da Administração Pública, por tratar-se de segurança jurídica, em razão de diversas fraudes ocorridas em procedimentos licitatório, por motivo de documentação fraudulenta, como também informamos que inexistente no município em apreço, um servidor que queira se responsabilizar pela autenticação dos documentos de concorrente que participam das licitações realizadas pelo município de Pedra Branca, inexistindo também Lei que disponha tal obrigação, ainda mais quando trata-se de procedimento licitatório.

A par de tudo isso, em suma, o recurso apresentado **NÃO** merece provimento, pois a Licitante não atendeu as exigências do edital.

Ao participar do processo licitatório, sem ter feito anterior impugnação para alterar cláusula que supostamente o prejudicaria ou no seu entendimento estivesse irregular, o licitante concorda com seus termos devendo por sua vez apresentar os documentos no edital solicitado.

Conforme se pode observar, ao descumprir as exigências editalícias, o licitante deverá ser inabilitado/desclassificado, pois desrespeitou o instrumento convocatório, que é aquele que rege todo o processo licitatório.

Diante disto, a empresa foi em desconformidade com as exigências previstas no edital, ou seja, ao participar da licitação, a empresa concordou com as exigências devendo apresentar os documentos de acordo com o edital, porém, a empresa não apresentou habilitação como exigido, ou seja, não apresentou certidão de Falência e Concordata válida, claramente visto no documento apresentado, restando esta **INABILITADA**.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



É importante frisar, se verificado pelo licitante e entendido como excesso de formalidade ou desnecessárias tais exigências, é possibilitado tempo hábil para impugnação ao edital, conforme previsto no item: 20.4 e subitem 20.4.1.

20.4. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o presente Edital por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido diretamente junto à **Comissão** até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes devendo nesse caso, a **Comissão** julgar e responder à impugnação em até 03 (três) dias úteis, conforme previsto no §1º do artigo 41 da Lei Licitação. No caso de Licitante, o prazo para impugnação será até o segundo útil que anteceder à abertura dos envelopes nos termos do §2º desse mesmo artigo.

20.4.1. A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

Cita-se também, que foram respeitados todos os princípios basilares dos processos licitatórios, dentre eles o Princípio da Publicidade, que garantiu ao licitante o direito de impugnação supracitado.

Também é importante mencionar que, se houvesse dúvidas em relação às informações do edital, é garantido ao licitante o pedido de esclarecimentos.

Portanto, o recurso apresentado não merece provimento, sendo esta decisão indene de qualquer vício de legalidade, razão pela qual a decisão de inabilitação não merece ser alterada. **Diante do que foi exposto, mantem-se a inabilitação da licitante.**

VI – DA DECISÃO

Isto posto, sem nada mais a evocar, conhecemos do recurso interposto, já que tempestivo, entretanto, no que diz respeito ao Mérito vem



Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará

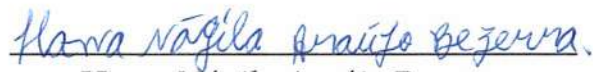
julgá-lo IMPROCEDENTE, tomando por base as informações, e também como preceitua o art. art. 48, Inciso I, da Lei 8666/93 e alterações posteriores, pois ao nosso ver a empresa Recorrente não conseguiu provar sua aptidão, na TOMADA DE PREÇOS Nº 010/2020/TP, submetendo de logo a presente DECISÃO as autoridades superiores responsáveis pela presente Licitação.

Pedra Branca - CE, 21 de Agosto de 2020.



Anne Everline de Oliveira Almeida

Presidente



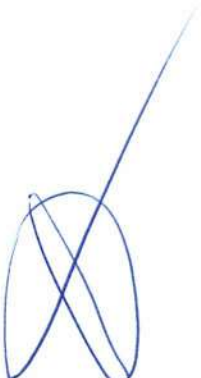
Hawa Nágila Araújo Bezerra

1º Membro



Ana Erica Saboia Silva

2º Membro





Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Estado do Ceará



Na condição de autoridade superior do presente CERTAME licitatório na Modalidade de **TOMADA DE PREÇOS Nº 010/2020/TP**, RATIFICO em todos os seus termos a decisão tomada no presente **JULGAMENTO** realizado pela Comissão Permanente de Licitação do Município de Pedra Branca, em tornar a empresa **STAFF CONSTRUÇÕES EDIFICAÇÕES E SERVICOS IMOBILIÁRIOS LTDA** inabilitada, em razão da mesma não ter atendido o item 6.2.3, alínea c do EDITAL do certame em comento, no qual, apresentou a Certidão Negativa de Falência ou Concordata fora do prazo de validade, caracterizando não ter a Recorrente o mínimo zelo para com a apresentação da sua documentação, no processo licitatório na Modalidade de **TOMADA DE PREÇOS Nº 010/2020/TP**.

Pedra Branca - CE, 24 de Agosto de 2020.

JARDEL CALIOPE CAVALCANTE
Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Ordenador