



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:** CONSTRUTORA MONTE CARMELO LTDA.

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

**I – DAS PRELIMINARES**

Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela empresa **CONSTRUTORA MONTE CARMELO 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: CONSTRUTORA MONTE CARMELO 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: “O Presente recurso é interposto em decorrência dessa Comissão Permanente de Licitação, ao julgar inabilitado a signatária do certame supramencionado, adotou como fundamento para tal decisão, no fato da **RECORRENTE** ter apresentado a declaração conforme se exige no item 6.2.5. alínea c) “DECLARAÇÃO DE VISTA TÉCNICA AO LOCAL DA OBRA OU RECONHECIMENTO DO MESMO fornecido pela PROPONENTE” sem a assinatura original – assinatura digitalizada.”
- b) A recorrente alega também que: “Ora, a ausência da assinatura original pode ser facilmente suprida pelos demais documentos apresentados ao longo do procedimento licitatório. Desse modo, ela se constitui em mera irregularidade, perfeitamente sanável, pois não causa qualquer prejuízo ao interesse público. Nessa seara, a legalidade estrita cede terreno à instrumentalidade das exigências do edital, porquanto a irregularidade ocorrida (assinatura digitalizada) constitui-se em defeito irrelevante ao não comprometer a identificação de técnico, de participante ou de seu mandatário no certame. De tal sorte, a omissão por parte do Edital de Licitação quanto à tal questão, indubitavelmente, deve favorecer à licitante, pois, deixou ao arbítrio desta, eleger se a assinatura poderia ser realizada de forma digitalizada.”

H  
A



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

- c) A recorrente alega também que: “Ademais, em razão da **Pandemia de Sars-Cov-2 (COVID-19)**, após a política de distanciamento social, imposto pelo **Decreto Estadual nº 33.519, de 19 de março de 2020**, é valido destacar que, como forma de atenuar o contato social foi realizada a juntada da assinatura digitalizada, tendo em vista que, em momento algum foi vedada tal possibilidade em edital. Serve o presente recurso como uma tentativa administrativa de se modificar a decisão proferida por essa respeitável Comissão Permanente de Licitação e que declarou inabilitada a **RECORRENTE**, apesar da mesma haver, incontestavelmente, atendido às exigências reguladas no Edital de Licitação do processo concorrential acima especificado.”
- d) A recorrente alega ainda que: “Requer a essa respeitável Comissão Permanente de Licitação que se digne de **rever** e **reformular** a decisão exarada, mais precisamente que que julgou como inabilitada no presente certame a sociedade comercial de Direito Privado, **CONSTRUTORA MONTE CARMELO LTDA. EPP.**, visto que a **HABILITAÇÃO** da mesma é imprescindível para a validade do presente procedimento público concorrential, vez que, conforme fartamente demonstrado, cumpriu dita licitante absolutamente todas as exigências reguladas no referido instrumento convocatório.”

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.

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.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



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



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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.

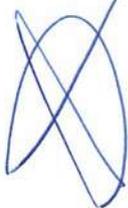
É evidente que, em situações atípicas, o edital pode ser modificado depois de publicado, observado certo procedimento adequado para tanto. Percebido que há um vício, que há um defeito, que há uma irregularidade, abre-se um processo para retificação e ratificação do edital. (Onde está isso??). É evidente 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:

“(...) estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica





Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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.

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



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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 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



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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.

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.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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)**

**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**



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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;

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,



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



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.**

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.





Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



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).

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.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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 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



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

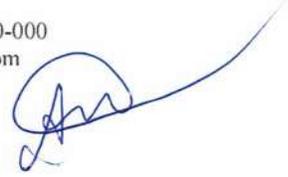
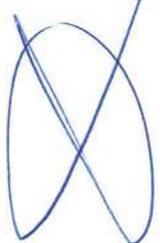
explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa 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.

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".





Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

2255  
A

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 congênere.

É importante ainda registrar o que está previsto no art.44, caput e § 1º da Lei nº 8.666/93:

Art. 44 No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. § 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. (grifo nosso)

Além disso, segundo o artigo 45, do mesmo diploma legal:

Art. 45 O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo, em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle". (grifo nosso)

Nesta esteira, corrobora com o dito a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO DA IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO EXIGIDO NO EDITAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO A

A



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

DIREITO LÍQUIDO E CERTO. O edital do certame não deixa dúvidas quanto à documentação exigida para qualificação técnica, razão por que, não apresentada oportunamente, inabilitado o concorrente. SEGURANÇA DENEGADA. (Mandado de Segurança Nº 70049112444, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 05/10/2012) (grifo nosso) MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO DA IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO EXIGIDO NO EDITAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. O edital do certame não deixa dúvidas quanto à documentação exigida para qualificação técnica, razão por que, não apresentada oportunamente, inabilitado o concorrente. SEGURANÇA DENEGADA. (Mandado de Segurança Nº 70049112444, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, julgado em 05/10/2012) (grifo nosso)

Nesse particular, importante mencionar, por relevante, que a Administração Pública encontra-se afeta, em matéria de licitações, dentre outros princípios, ao da legalidade e o da vinculação ao instrumento convocatório, forte nos artigos 3º e 41, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93.

Por conseguinte, ao se tratar da habilitação, não há que falar em excesso de formalismo, como sugere a recorrente **CONSTRUTORA MONTE CARMELO LTDA** quando faz referência a sua “inabilitação ante o simples descumprimento da forma”. Isso porque o procedimento licitatório é formal e a regra é que os licitantes apresentem documentação capaz de refletir, desde logo, o atendimento de todas as condições estabelecidas pela Administração no Edital – lei entre as partes. Portanto, não merece prosperar o recurso impetrado.

Ressaltando ainda que, a Recorrente descumpriu o Edital, mais precisamente o item: 6.2.5. alínea c) “**DECLARAÇÃO DE VISITA TÉCNICA AO LOCAL DA OBRA OU CONHECIMENTO DO MESMO** fornecido pela **PROPONENTE**” sem a assinatura original – assinatura digitalizada, não há qualquer exigência determinada no edital que o conteúdo da declaração



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

deva ser assinado em original, e não, assinatura digitalizada, visto que é um ato lógico do licitante trazer declarações assinadas na licitação à qual concorre.

Ademais, no caso alegado, nada tem a ver o período de pandemia, visto que erroneamente a Recorrente, não exibiu justificativa plausível para tal ocorrência. Na tipologia de erros formais (erros formais, materiais ou substanciais), o erro material grosseiro que se verifica retira a originalidade da declaração, visto trouxe algumas declarações com assinatura original e outras com assinatura digitalizada.

Nesse sentido, a legislação processual brasileira é expressa ao fato de que não se condena o conteúdo de um documento quando do mesmo se apreende o pedido. Esta é uma disposição expressa do Código Processualista, à qual transcrevemos:

Art. 250. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo praticar-se os que forem necessários, a fim de se observarem, quanto possível, as prescrições legais.

Parágrafo único. Dar-se-á o aproveitamento dos atos praticados, desde que não resulte prejuízo à defesa.

Igualmente, a Lei Especial Processual Administrativa é vital no sentido de que:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

Assim, não tendo sido completamente suficientes os termos das declarações firmadas, em razão da segurança jurídica, em virtude da possibilidade de fraude, motivo pelo qual o conteúdo não era aproveitável, visto que são incabíveis a utilização de assinatura digital em declarações que obrigatoriamente devem ser assinadas de próprio punho.

Desta feita, a aceitação de erros desse tipo seria fomentar uma possível utilização de fraudes nos certames, do qual não comunga esta Administração, por força dos princípios de Direito e do Interesse Público. Assim, a decisão de inabilitação, inobstante a manifestação de razões da interessada, por impulsão de ofício, nos termos do inciso XII, do p.ú. do art. 2º da Lei nº 9.784/99 não merece reforma, por não ter sido verificada qualquer irregularidade da Comissão.

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.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



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, 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.

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.

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:

“(...) 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.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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 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 das declarações ocorra com a assinatura a punho, tanto que se olharmos o Anexo V, veremos que está contida a necessidade de assinatura, não podendo ser esta digitalizada, pois descaracteriza do original.



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



A par de tudo isso, o que indagamos é a possibilidade de fraude se tal erro fosse aceitável, como também, é um tanto quanto estranho umas declarações estarem assinadas no original, ou seja, a punho e outras estarem com assinatura digitalizada, sendo totalmente duvidosa tal declaração, 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 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



Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará

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 declaração 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 Licitatória. 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 julgá-lo IMPROCEDENTE, tomando por base as informações, e também



**Prefeitura Municipal de Pedra Branca**  
**Estado do Ceará**

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*

Anne Everline de Oliveira Almeida

**Presidente**

*Hawa Nágila Araújo Bezerra.*

Hawa Nágila Araújo Bezerra

**1º Membro**

*Ana Erica Saboia Silva*

Ana Erica Saboia Silva

**2º Membro**

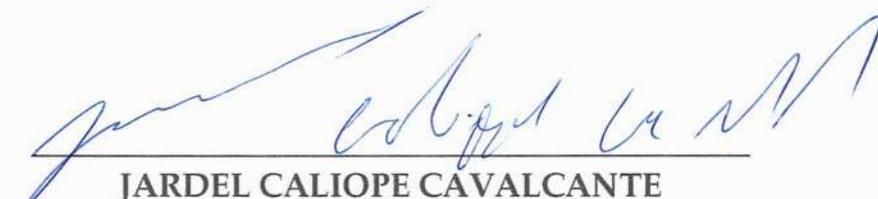


Prefeitura Municipal de Pedra Branca  
Estado do Ceará



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 **CONSTRUTORA MONTE CARMELO LTDA** inabilitada, em razão da mesma não ter atendido o item: 6.2.5. alínea c) “**DECLARAÇÃO DE VISITA TÉCNICA AO LOCAL DA OBRA OU CONHECIMENTO DO MESMO** fornecido pela **PROPONENTE**” sem a assinatura original – assinatura digitalizada, não há qualquer exigência determinada no edital que o conteúdo da declaração deva ser assinado em original, e não, assinatura digitalizada, visto que é um ato lógico do licitante trazer declarações assinadas na licitação à qual concorre, 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