

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

ÓRGÃO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PEDRA BRANCA/CE

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 001/2021

CHAMADA PÚBLICA Nº 001/2021

RECORRENTES: COOPERATIVA AGROPECUÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA – **CNPJ 41.753.950/0001-74**; COOPDEST – COOPERATIVA DE AGRICULTORES PRODUTORES E EMPREENDEDORES DO ESTADO DO CEARÁ LTDA – **CNPJ 04.604.578/0001-08**;

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As Cooperativas acima em destaque, apresentaram manifestação por escrito, em recurso administrativo referentes às decisões tomadas na condução do procedimento de Chamada Pública nº 001/2021 que objetivou a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, para alunos da rede de educação básica pública, verba FNDE/PNAE para o ano letivo de 2021, junto a Secretaria de Educação de Pedra Branca.

Ocorre que na sessão pública a qual houve a avaliação de documentos de habilitação e projetos de pesquisa, as mesmas foram declaradas inabilitadas pelos seguintes motivos:

I - COOPERATIVA AGROPECUÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA – **CNPJ 41.753.950/0001-74**

“apresentou cópia do exigido no item 7.3, VIII – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativos específicas, Em cópia simples, e não autenticadas como exige o item 4.4. Toda documentação apresentada deverá ser autenticada em cartório competente”. Apresentou ainda cópia de contrato de serviço com a empresa ALLAN DA SILVAS SIQUEITA, CNPJ 10.623.715/0001-54, que segundo o senhor Salatiel Vieira de Castro. CPF: 377.114.708-51, a empresa é responsável pelo beneficiamento das polpas de frutas (...) dessa forma ficando de fora da classificação para o fornecimento de polpa de frutas”

II - COOPDEST – COOPERATIVA DE AGRICULTORES PRODUTORES E EMPREENDEDORES DO ESTADO DO CEARÁ LTDA – **CNPJ 04.604.578/0001-08**

Apresentou CND municipal vencida, 22/07/2021. Apresentou cópia do estatuto e atas em cópias não autenticadas. Dessa forma em desacordo como item 4.4. Toda documentação apresentada em cópia deverá estar autenticada em cartório competente.

DA ADMISSIBILIDADE

Em caráter preliminar, esta Secretária de Educação, verifica a existência dos requisitos de admissibilidade, devendo destacar o evidente interesse das partes recorrentes, ora que pleiteiam a própria participação no processo administrativo.

Portanto, passo a julgar o mérito das questões em apreço.

DA AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO

O Edital e seus termos, como dito, permaneceram a mercê dos interessados e cidadãos comuns para questionamentos impugnatórios. Tal dispositivo foi trazido pelo artigo 41 da Lei de Licitações, e portanto, dispondo que os pleiteantes possam discordar e solicitar a alteração de dispositivos ali consignados, desde que eivados de ilegalidades.

O fato importante nestes casos é que nenhum dos então recorrentes interpuseram contra o edital ato impugnatório, e portanto, como já compreendido pelo senso comum, "aceitaram" mesmo que tacitamente os termos e a forma do instrumento convocatório.

É cediço que se na qualidade de interessado não impugnou o edital, também não poderia fazê-lo no momento relativo a recursos administrativos, dado a máxima de que o edital não pode ser questionado administrativamente após a fase de interposição de recursos.

Neste entendimento se dispõe o **TJ-MS**, veja:

O decurso do prazo decadencial previsto no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 impede tão somente a interposição de recurso perante a própria Administração, inexistindo qualquer óbice para a impugnação de normas editalícias perante o Poder Judiciário. (TJMS. Apelação Cível nº 2006.007857-5, Rel. Des. Paschoal Carmello Leandro, Data de Julgamento: 30/09/2008, 4ª Turma Cível, 20/10/2008)

Não obstante há entendimento que não havendo impugnação, estaria inclusive impedido de realiza-lo em mandado de segurança:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO PÚBLICA - DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPUGNAR O EDITAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO. 1. DEIXANDO A LICITANTE DE IMPUGNAR O EDITAL, NA VIA ADMINISTRATIVA, NÃO É LÍCITO FAZÊ-LO MEDIANTE MANDADO DE SEGURANÇA,



DAÍ RESULTANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DO INTERESSE PROCESSUAL. 2. PROCESSO EXTINTO (TJ-DF - MS: 20020020050894 DF, Relator: ESTEVAM MAIA, Data de Julgamento: 02/03/2004, Conselho Especial, Data de Publicação: DJU 29/03/2004 Pág. : 44)

Ainda neste diapasão, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal determinou:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO PÚBLICA - DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPUGNAR O EDITAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO. 1. DEIXANDO A LICITANTE DE IMPUGNAR O EDITAL, NA VIA ADMINISTRATIVA, NÃO É LÍCITO FAZÊ-LO MEDIANTE MANDADO DE SEGURANÇA, DAÍ RESULTANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DO INTERESSE PROCESSUAL. 2. PROCESSO EXTINTO. (TJ-DF - MS: 50896720028070000 DF 0005089-67.2002.807.0000, Relator: ESTEVAM MAIA, Data de Julgamento: 02/03/2004, Conselho Especial, Data de Publicação: 29/03/2004, DJU Pág. 44 Seção: 3)

DO MÉRITO

Após análise nas razões apresentadas pelas cooperativas então recorrentes, observamos que em tese, estas desobedeceram ao exigido pelo instrumento convocatório que norteou a disputa, a então regra do jogo.

No item 4.4 do edital está determinada a obrigatoriedade na autenticação de documentos exclusivamente em cartório competente, vejamos:

4.4. Toda documentação apresentada em cópia deverá ser AUTENTICADA em cartório competente.

Logo, vemos que o edital é bastante claro quanto a aceitabilidade no que cerne as autenticações dos documentos que devem ser apresentados para fins de habilitação. Neste viés uma vez que a Administração elencou a própria regra, deve ater-se à aplicá-la no seu julgamento.

Por sua vez o artigo 41 da Lei nº 8.666/93, é bastante objetiva quando determina que a Administração não poderá descumprir as normas do edital, este que está diretamente vinculado a administração, *in verbis*:

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

Bastante pertinente, o entendimento de que não se pode mudar a regra durante o jogo. Não se faz interessante nem para a Administração que torna seu processo frágil e impessoal,



a modificação extemporânea de exigências e condições as quais incidem diretamente na habilitação dos participantes.

Por outro lado, para os participantes que se prepararam considerando todas as balizas estabelecidas no edital, a permissão de condições diferentes das ali estabelecidas configuram tratamento diversos com aqueles que devem ser tratados com igualdades, ressalvados os casos que festejam o Princípio da Isonomia conforme destacados em lei.

Outrossim, não há registro no processo, tampouco nas alegações recursais da **Cooperativa Agropecuária e Agricultura Familiar Nossa Senhora de Fátima**, de que a empresa teria apresentado os documentos originais junto às cópias para sequer a Comissão julgadora pudesse verificar e/ou atestar conforme os próprios originais.

Logo, observa-se que a recorrente não apresentou documentos autenticados através de cartório competente, como também não apresentou os documentos originais na sessão para que os agentes públicos ali pudessem mesmo a despeito do edital, autenticá-los.

Diante disso, vemos claramente que as reclamações acerca deste dispositivo são meramente protelatórias, não havendo sequer fundamentação ou motivação para que esta Secretária reformasse a decisão que inabilitou a referida cooperativa.

Não menos importante cabe destacar que a observância à Lei e ao Edital além de norma expressa conforme citado acima, trata-se de Princípio norteador das Licitações Públicas já bastante consolidado nesta seara.

A Ilustre Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro a este tema depõe:

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

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, 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.

É nesta toada 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*

Logo, 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. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Na ótica abordada por 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*

Em reforço a este entendimento, 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*

Logo em seguida, a Lei assegura a qualquer cidadão o direito de impugnar o edital de licitação por motivo de ilegalidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o edital "**é lei interna da licitação**" e, **como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu**. [grifos acrescidos]

No que tange a inabilitação da COOPDEST - COOPERATIVA DE AGRICULTORES E EMREENDEDORES DO ESTADO DO CEARÁ LTDA, memoramos as causas que culminaram neste resultado:

Apresentou CND municipal vencida, 22/07/2021. Apresentou cópia do estatuto e atas em cópias não autenticadas. Dessa forma em desacordo como item 4.4. Toda documentação apresentada em cópia deverá estar autenticada em cartório competente.

Como visto acima, a referida participante deixou de atender às exigências constantes dos itens 4.4 que trata da obrigatoriedade de autenticação dos documentos. Quando a este item, já expressamos nosso entendimento de forma bastante clara e fundamentada.

Não obstante a isso, a apresentação de certidão negativa de débitos municipais fora do prazo de validade, desatende ao item 7.3 "c".

A inabilitação procedida, deu-se em perfeita observância ao edital em questão, que prevê a inabilitação de participantes ante ao descumprimento de suas exigências. De outro modo, não poderia a Comissão de Licitação descumprir as normas estabelecidas no referido instrumento esta que como dito, vincula-se a Administração.

Assim, a referida inabilitação se mostra dentro da legalidade, em obediência ao rito processual, tal como ao Princípio da igualdade.

Inobstante destacar que as determinações editalícias foram designadas pela Autoridade competente á época, logo faz-se obrigação do julgador, a observância e atendimento integral das suas normas.

DA DECISÃO



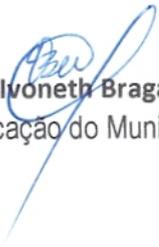
Após debatidos as causas das inabilitações em comento, e após verificação das razões apresentadas, não se vislumbrou a existência de fundamentos e fatos que permitam a reforma da decisão tomada pela Comissão de Licitação, e portanto, INDEFERIMOS os recursos, ratificando a decisão dantes conferida, a saber:

Portanto, somos pela manutenção das inabilitações dos participantes:

- COOPERATIVA AGROPECUÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA;
- COOPDEST – COOPERATIVA DE AGRICULTORES PRODUTORES E EMPREENDEDORES DO ESTADO DO CEARÁ LTDA

É nossa revisão.

Pedra Branca/CE, 09 de novembro de 2021


Maria Ivoneth Braga de Souza
Secretária de Educação do Município de Pedra Branca