



Decisão Nº 10157/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

RECURSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES.
DESCLASSIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA
QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO
INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PREVISÃO DE
DESCLASSIFICAÇÃO CONTIDA NO EDITAL. IMPOSSIBILIDADE
DE NOTA FISCAL SUBSTITUIR ATESTADO DE CAPACIDADE
TÉCNICA. RECURSO IMPROVIDO.

1 – DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **LUCILENE ABREU DE SOUSA** (2714332), inscrita no CNPJ sob o nº 14.324.000/0001-51, contra decisão do Pregoeiro que a **DESCLASSIFICOU** do **Pregão Eletrônico nº 21/2021 TJ/PI (20.0.000073459-5)**, bem como em face da **HABILITAÇÃO** da empresa **ELÉTRICA LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 11.587.614/0001-38.

A Recorrente alegou, em síntese, que: 1) a decisão do Pregoeiro que a desclassificou em razão do não atendimento ao disposto no item 15.6 do Edital 21/2021 (2595817) deve ser reconsiderada, posto que teria comprovado possuir qualificação técnica mediante a inserção de Nota Fiscal, Atestados de Capacidade Técnica e Contratos no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores); e 2) a empresa **ELÉTRICA LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA** não juntou documentos que comprovem sua capacidade técnica de forma válida.

Em sede de Contrarrazões ao Recurso Administrativo em epígrafe (2723721), a empresa **ELÉTRICA LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA**, rechaçando fundamentadamente os argumentos lançados pelo Recorrente, pugnou pelo indeferimento do recurso proposto e, conseqüentemente, pela manutenção da inabilitação da Recorrente.

Em juízo de reconsideração, o Pregoeiro manteve a sua decisão, razão pela qual encaminhou os autos à apreciação da autoridade superior.

É o relatório. Passo a decidir.

2 - DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre observar que a vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa dos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993. Esses artigos vedam à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada:

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. (grifou-se)

[...]

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

Vale consignar que o princípio da vinculação ao Edital rege todo procedimento licitatório, estabelecendo as regras do certame, de modo a garantir, dentro da própria licitação, a justa competição entre os concorrentes. Assim, a partir do momento em que as empresas se dispõem a participar de uma licitação, devem atender às regras estabelecidas. Por outro lado, deve a Administração primar pela eficiência dos serviços/produtos objetos da licitação, daí a relevância de estabelecer e seguir todos os regramentos editalícios, é o que preconiza a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

A Administração Pública não pode descumprir as normas legais, tampouco as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art.41) REsp nº 797.179/MT, 1ª T., rel. Min. Denise Arruda, j. em 19.10.2006, DJ de 07.11.2006) Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, a **Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as formas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. Não pode administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas.** Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las. (MS nº 13.005/DF, 1ª S., rel. Min.Denise Arruda, j.em

Por esse princípio **tanto a licitação quanto o contrato se vinculam ao instrumento convocatório, vinculando os licitantes e a Administração**, conforme as palavras de Hely Lopes Meirelles (Licitação e contrato administrativo. 12.ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e outros. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 31):

A vinculação ao edital significa que a **Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação**, às propostas, ao julgamento e ao contrato. (grifou-se)

Feitas essas considerações, passa-se à análise específica das alegações da Recorrente.

2.1 – Da impossibilidade de utilização de documentação inserida no SICAF para efeito de qualificação técnica

Compulsando com vagar os autos do processo administrativo, especialmente, a Ata de Realização do Pregão Eletrônico (2703711), verifica-se que a Recorrente foi desclassificada para os itens 12, 13, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 em razão do não atendimento ao estabelecido no item 15.6 do Edital nº 21/2021 (2595817), que assim dispõe:

SEÇÃO XV – DA HABILITAÇÃO

15.1. Os documentos para habilitação, relativos a estabelecimento matriz e aos estabelecimentos filiais que, a critério de uma mesma pessoa jurídica licitante, serão responsáveis pela execução do objeto, serão os seguintes:

[...]

15.6. Qualificação Técnica

a) Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprovem que a licitante já prestou ou forneceu materiais ou serviços semelhantes ao objeto ora licitado. (grifou-se)

Na oportunidade, o Pregoeiro, atento aos princípios da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, apresentou justificativa para a desclassificação da Recorrente, nos seguintes termos:

Prezados licitantes. Realizadas as análises documentais, verificou-se que o licitante LUCILENE ABREU DE SOUSA 78251907349 não atendeu aos requisitos do Edital 21/2021, tendo em vista que não juntou comprovação de Qualificação Técnica (não apresentou Atestado de Capacidade Técnica). Dessa forma, o licitante LUCILENE ABREU DE SOUSA 78251907349 foi DESCLASSIFICADO em razão do não atendimento ao item 15.6 do Edital 21/2021.” (mensagens enviadas em 16/09/2021, 11:39:09 e 11:39:17, vide Ata de Realização – 2703711, pág. 55).

Outrossim, em sede de reconsideração, a fim de demonstrar a conformidade da decisão que inabilitou a Recorrente, o Pregoeiro apresentou por meio do Anexo 01 (2723839) toda a documentação inserida pela licitante **LUCILENE ABREU DE SOUSA** no sistema *Comprasnet*, não restando dúvidas acerca da ausência de qualquer atestado atinente à qualificação técnica.

Em que pese as fartas informações constantes nos autos, a Recorrente sustenta em suas razões recursais que “*fez juntada do documento exigido em edital por meio do SICAF- (Sistema de cadastramento unificado de fornecedores eletrônico)*”, razão pela qual entende ser necessária a reconsideração da decisão que lhe desclassificou do pregão em tela.

Contudo, não merece acolhimento tal argumento.

Isso porque, **do ponto de vista legal**, inexistente qualquer previsão quanto à utilização do SICAF de forma subsidiária para fins de qualificação técnica. Tanto é verdade que o Decreto nº 10.024/19 – que regulamenta o Pregão Eletrônico – em seu art. 40, parágrafo único, ao dispor sobre a habilitação dos licitantes, estabelece quais documentos poderão ser substituídos pelo registro cadastral no SICAF, vejamos:

Art. 40. Para habilitação dos licitantes, será exigida, exclusivamente, a documentação relativa:

I - à habilitação jurídica;

II - à qualificação técnica;

III - à qualificação econômico-financeira;

IV - à regularidade fiscal e trabalhista;

V - à regularidade fiscal perante as Fazendas Públicas estaduais, distrital e municipais, quando necessário; e

VI - ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição e no inciso XVIII do caput do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. A documentação exigida para atender ao disposto nos incisos I, III, IV e V do caput poderá ser substituída pelo registro cadastral no Sicaf e em sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, quando a licitação for realizada por esses entes federativos.

Ora, da leitura do dispositivo acima, observa-se que somente a documentação exigida para atender ao disposto nos incisos I, III, IV e V (habilitação jurídica, fiscal/trabalhista e econômico-financeira) poderão ser substituídas pelo registro cadastral no SICAF. Nota-se, portanto, que o ato normativo fez questão de excluir a possibilidade de utilização subsidiária do SICAF para fins de qualificação técnica, uma vez que o parágrafo único não faz menção ao inciso II do art. 40 do Decreto nº 10.024/19.

De igual sorte, **constata-se que o Edital nº 21/2021 (2595817) possui semelhante previsão, senão vejamos:**

15.8.2. As declarações e os documentos extraídos do Sistema de Cadastramento Unificado de Fomecedores – SICAF substituirão os documentos relacionados nos itens 15.3 (Habilitação Jurídica) e 15.4 (Regularidade Fiscal e Trabalhista) e 15.5 (qualificação Econômico-Financeira), para fins de habilitação da licitante cadastrada naquele sistema. [...]

Destarte, não caberia ao Pregoeiro, pautado no ato normativo e no texto editalício, outra atitude senão desclassificar a Recorrente, sob pena de violar sobretudo os princípios da legalidade estrita e da vinculação ao ato convocatório, ambos consagrados no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Não bastasse, cumpre salientar que ainda que fosse possível o uso do SICAF nos moldes defendidos pela Recorrente, ou seja, para efeito de qualificação técnica – o que, repisa-se, não é admitido –, de nada adiantaria *in casu*, pois conforme explanado pelo Pregoeiro em sua Decisão de manutenção de inabilitação (2723815), na data da Sessão Pública do PE nº 21/2021, a Recorrente detinha na documentação do Nível de Credenciamento V (Qualificação Técnica no SICAF) **apenas uma Nota Fiscal, documento que não supre o requisito presente no item 15.6 do Edital.**

Aliás, a informação retratada pelo Pregoeiro encontra guarida na própria intenção de recurso externada pela Recorrente, conforme se extrai da Ata de Realização do PE nº 21/2021 (2703711), confira-se:

Registro de intenção de recurso	16/09/2021 14:26:35	Registro de Intenção de Recurso. Fornecedor: LUCILENE ABREU DE SOUSA 78251907349 CNPJ/CPF: 14324000000151. Motivo: A notas fiscais Anexados no SICAF são uma demonstração de atestado de capacidade e que devido a pandemia não tivemos como Receber um documento de atestado formalizado pela Empresa logo
Aceite de intenção de recurso	16/09/2021 15:24:12	Intenção de recurso aceita. Fornecedor: LUCILENE ABREU DE SOUSA 78251907349, CNPJ/CPF: 14324000000151. Motivo: Intenção de Recurso admitida, visto que apresentada na forma e prazo legais.

Intenções de Recurso para o Item			
CNPJ/CPF	Data/Hora do Recurso	Data/Hora Admissibilidade	Situação
14.324.000/0001-51	16/09/2021 14:26	16/09/2021 15:24	Aceito
	Motivo Intenção: A notas fiscais Anexados no SICAF são uma demonstração de Atestado de capacidade e que devido a pandemia não tivemos como Receber um documento de atestado formalizado pela Empresa logo peços que reconsidere a situação e nos mantenha classificados de toda forma remos formalizar a peça do recurso aos itens vencdos 12,13,22,23,24,25,26;		
	Motivo Aceite ou Recusa: Intenção de Recurso admitida, visto que apresentada na forma e prazo legais.		

Importante mencionar que, além da Recorrente registrar que não possuía na data do PE atestado de capacidade técnica formalizado por uma pessoa jurídica, **deve-se atentar que a nota fiscal não pode substituir o atestado de capacidade técnica**, uma vez que lhe falta requisitos básicos indispensáveis para o reconhecimento do atestado, especialmente pelo fato de que não foi emitida pela pessoa jurídica contratante, bem como não conseguir demonstrar que a prestação contratual ocorreu de forma satisfatória, podendo, inclusive, ser passível de cancelamento em momento posterior à sua emissão por um licitante de má-fé.

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou acerca dos itens indispensáveis para a validade do Atesto de Capacidade Técnica:

Devem os atestados de capacidade técnica ser/estar:

- relacionados ao objeto da licitação;
 - exigidos proporcionalmente ao item, etapa ou parcela ou conforme se dispuser a divisão do objeto;
 - fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, com identificação do emissor;
 - emitidos sem rasuras, acréscimos ou entrelinhas;
 - assinados por quem tenha competência para expedir los;
 - registrados na entidade profissional competente, quando for o caso;
- Ainda com relação a exigências de atestados, deve ser observado que:
- seja pertinente e compatível em características, quantidades e prazos exigidos na licitação;
 - sempre que possível, seja permitido somatório de quantitativos, de forma a ampliar a competição;
 - não seja limitado a tempo (validade), época ou locais específicos;
 - possa ser demonstrada a comprovação de aptidão até a data de entrega da proposta, não restrita à de divulgação do edital.

Corroborando com a situação exposta nos autos, tem-se o seguinte julgado:

RECURSO ADMINISTRATIVO. DECISÃO MONOCRÁTICA DA PRESIDÊNCIA. INABILITAÇÃO DE EMPRESA LICITANTE. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS IMPOSTOS NO EDITAL DO CERTAME. NÃO APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA NA FASE DE HABILITAÇÃO. PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA E IMPEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO COM O ESTADO DO CEARÁ PELO PERÍODO DE DOIS ANOS E SEIS MESES. POSSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO DA PUNIÇÃO À CONDUTA PERPETRADA PELA EMPRESA RECORRENTE. RECURSO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO. (...) 3. **A simples apresentação de nota fiscal no momento da verificação da qualificação técnica da proponente não tem o condão de substituir o atestado de capacidade técnica expressamente exigido na norma interna da licitação, tratando-se de mera providência de caráter subsidiário, exigível unicamente caso observada a necessidade de comprovação dos dados veiculados no documento de qualificação.** (...) ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Recurso Administrativo n. 8501039-37.2014.8.06.0000 (...) Fortaleza, 16 de julho de 2015 Desembargadora Maria Iracema Martins do Vale Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR FRANCISCO SALES NETO Relator Procurador (a) de Justiça (TJ-CE - Recurso Administrativo: 85102393720148060000 CE 8510239-37.2014.8.06.0000, Relator: FRANCISCO SALES NETO, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/07/2015, grifou-se)

Portanto, nunca é demais lembrar que a nota fiscal não é documento passível de substituir o atestado de capacidade técnica.

No que diz respeito aos quatro Atestados de Capacidade Técnica (2723840, págs. 03 a 06) que **agora** se fazem presentes no registro SICAF da empresa **LUCILENE ABREU DE SOUSA**, vale citar a análise feita pelo Pregoeiro na Decisão N° 10146/2021 - JPPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/PREG (2723815):

No que concerne aos quatro Atestados de Capacidade Técnica (2723840, págs. 03/06), importante pontuar que foram inseridos pelo recorrente de forma superveniente. Ou seja, tais documentos não estavam disponíveis para consulta na data da Sessão Pública do Pregão. Dessa forma, não são considerados documentos válidos para efeito de habilitação no presente certame, aos moldes do que dispõe o item 15.8.2. 'a' do Edital n° 21/2021 TJ/PI: "15.8.2. As declarações e os documentos extraídos do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedor – SICAF substituirão os documentos relacionados nos itens 15.3 (Habilitação Jurídica) e 15.4 (Regularidade Fiscal e Trabalhista) e 15.5 (qualificação Econômico-Financeira), para fins de habilitação da licitante cadastrada naquele sistema. Essas declarações somente serão válidas nas seguintes condições: a) se as informações relativas àqueles documentos estiverem disponíveis para consulta na data da sessão de recebimento da proposta e da documentação;"

O próprio recorrente LUCILENE ABREU reconhece na motivação da interposição do Recurso que não apresentou na documentação acostada no Sistema Comprasnet quaisquer Atestados de Capacidade Técnica (inseridos no SICAF apenas posteriormente). Outrossim, limitou-se o recorrente a mencionar a existência de Notas Fiscais no SICAF para efeito de qualificação técnica: "Motivo Intenção: A notas fiscais Anexados no SICAF são uma demonstração de Atestado de capacidade e que devido a pandemia não tivemos como Receber um documento de atestado formalizado pela Empresa logo peças que reconsidera a situação e nos mantenha classificados de toda forma remos formalizar a peça do recurso aos itens vencidos 12,13,22,23,24,25,26" (vide Ata de Realização – 2703711).

É cediço que a pandemia de Covid/19 impôs uma série de restrições a atos presenciais, notadamente por conta do distanciamento social que se fez necessário. Nada obstante, não há respaldo a sustentar a argumentação acima mencionada por três motivos: (i) Não se vislumbram obstáculos suficientes para inviabilizar a emissão de documentos como Atestados em favor dos licitantes, notadamente em virtude da difusão dos meios informatizados de comunicação (em especial assinaturas eletrônicas); (ii) Não se exige que os Atestados sejam do ano imediatamente anterior (2020 – ano pandêmico), podendo referir-se a períodos pregressos; (iii) O ponto não foi impugnado oportunamente pelo licitante, não cabendo alegação em fase recursal.

Sobre esse aspecto, comungo integralmente dos argumentos lançados pelo Pregoeiro, ante o escoreito grau de detalhamento analítico da situação, levando-se a conclusão que tais atestados foram inseridos pela Recorrente de forma superveniente, o que viola de sobremaneira o disposto no item 15.8.2 do Edital n° 21/2021, visto que ainda que fosse permitido o registro SICAF para fins de atestado de capacidade técnica – o que não é o caso -, as informações relativas ao ateste deveriam estar disponíveis para consulta na data da sessão de julgamento.

2.2 – Da correta habilitação técnica da empresa ELÉTRICA LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA

Noutro vértice, a Recorrente requer a desclassificação da Recorrida no tocante à capacidade técnica, alegando para tanto que "*não juntaram documento válido, apenas uma mera declaração sem validade legal ou nota fiscal que comprove a mesma*" [sic].

Mais uma vez não merece prosperar o argumento da Recorrente.

É sabido e ressabido que para fins de habilitação nos procedimentos licitatórios, o rol de documentos passíveis de exigência, encontram-se delimitados no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, bem como taxativamente previstos no art. 30, inciso II c/c § 1° da Lei n° 8.666/93,

vejamos:

Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...] II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...] § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes [...]

Assim, não há previsão legal, para fins de qualificação técnica, da apresentação de atestados acompanhados das respectivas notas fiscais ou contratos.

Nesse sentido, tem-se o longevo entendimento do TCU :

9.4.2. o item 10.6 do edital que contém exigência desarrazoada de apresentação de atestado de capacidade técnica acompanhado de nota fiscal e imposto pago referente ao objeto licitado, em desacordo com o art. 3º, §1º e art. 30, da Lei 8.666/93, o art. 11, inciso IV, do Anexo I, do Decreto 3.555/2000 e a jurisprudência do TCU referenciada no voto que acompanha este Acórdão (TCU, Acórdão 15239/2021 - Segunda Câmara, grifou-se)

Não há previsão legal, para fins de qualificação técnica, da apresentação de notas fiscais para comprovação dos atestados de capacidade técnica. Contudo, é faculdade da comissão de licitação ou do pregoeiro realizar diligências para verificar a fidedignidade dos documentos apresentados pela licitante. (TCU, Acórdão 1385/2016-Plenário, grifou-se)

Ressalta-se que o Edital nº 21/2021 TJ/PI não exige que os Atestados de Capacidade Técnica apresentados pelos licitantes estejam acompanhados da respectiva Nota Fiscal, conforme estabelece o item 15.6, *in verbis*:

15.6. Qualificação Técnica

a) Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprovem que a licitante já prestou ou forneceu materiais ou serviços semelhantes ao objeto ora licitado.

In casu, restou comprovado que a licitante **ELÉTRICA LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA**, cumpriu a exigência acima, dado que juntou tempestivamente no sistema *Comprasnet* 03 (três) atestados de capacidade técnica, não existindo, pois, nenhuma ilegitimidade no deferimento da qualificação técnica da Recorrida.

3 – DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, adoto na íntegra os fundamentos exarados pelo Pregoeiro (2723815) para NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto, mantendo a inabilitação da licitante **LUCILENE ABREU DE SOUSA**, CNPJ 14.324.000/0001-51 e a habilitação da licitante **ELÉTRICA LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA**, CNPJ 11.587.614/0001-38

Publique-se e intimem-se.

À SLC para providências necessárias.

JOSÉ RIBAMAR OLIVEIRA
Presidente do TJ/PI



Documento assinado eletronicamente por **José Ribamar Oliveira**, Presidente, em 27/09/2021, às 14:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjpi.jus.br/verificar.php>



informando o código verificador **2724239** e o código CRC **69CE4713**.
