



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO - CEL**

Pça Des. Edgard Nogueira s/n - Bairro Cabral - Centro Cívico - CEP 64000-830
Teresina - PI - www.tjpi.jus.br

Decisão Nº 12314/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CEL

RESULTADO DA ANÁLISE DOS RECURSOS

CONCORRÊNCIA Nº 17/2021 TJ/PI

PROCESSO SEI Nº 21.0.000051790-6

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 17/2021 (2576010)

RECORRENTE: YPÊ CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA, CNPJ: 35.134.154/0001-50

RAZÕES RECURSAIS: 2809816; 2814327

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo licitante YPÊ CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA, CNPJ: 35.134.154/0001-50, no curso da Concorrência nº 17/2021 TJ/PI, em face do Julgamento de Habilitação proferido pela Comissão Especial de Licitação (Resultado Julg. Habilitação Nº 3/2021 - 2775346) no qual restou inabilitado em razão de ter sido constatada a existência de sanção que suspende a licitante temporariamente de participar de licitação, conforme item 7.18.6 do Edital nº 17/2021 TJ/PI (Constatada a existência de sanção, a Comissão reputará o licitante inabilitado por falta de condição de participação), conforme Análise Nº 73/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CEL (2676706).

Aviso de Intimação do Resultado do Julgamento de Habilitação (Aviso Nº 202/2021 – 2775347) publicado no Diário de Justiça nº 9241 em 21 de outubro de 2021 (2790368); Razões Recursais protocoladas tempestivamente em 28 de outubro de 2021 (2790368); Aviso de Intimação para Contrarrazões aos Recursos interpostos ao Julgamento de Habilitação (Aviso Nº 207/2021 – 2814037) publicado no Diário de Justiça nº 9219 em 03 de novembro de 2021 (2814598); Não foram apresentadas Contrarrazões.

É a síntese do necessário. Passa-se à Decisão

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Insurge-se o Recorrente contra o Julgamento de Habilitação proferido pela Comissão Especial de Licitação (Resultado Julg. Habilitação Nº 3/2021 - 2775346) no qual restou inabilitado em razão de ter sido constatada a existência de sanção que suspende a licitante temporariamente de participar de licitação, conforme item 7.18.6 do Edital nº 17/2021 TJ/PI (Constatada a existência de sanção, a Comissão reputará o licitante inabilitado por falta de condição de participação), conforme Análise Nº 73/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CEL (2676706).

A licitante alega, em síntese, que a sanção de suspensão temporária de participar em licitações, que lhe foi imputada pelo Instituto Federal do Piauí - IFPI, tem abrangência restrita a este órgão, não se estendendo ao outros da administração pública, sejam da esfera federal, estadual ou municipal, juntando anexo às razões do recurso em que consta a comunicação do órgão federal referente à aplicação da sanção e a Nota nº 14/2021/PROJUR/IFPI/PGE/AGU. Alega, ainda, que no presente momento, esgotado o prazo da sanção, encontra-se apta a licitar.

Não assiste razão ao Recorrente, como adiante demonstrado.

2.1 – Princípios da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo

O art. 41 da Lei nº 8.666/1993, que consagra o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, determina que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Conforme lição de Torres (2018)¹, em função de tal princípio, impõe-se o respeito às normas previamente estabelecidas como regramento do certame e que o desacato à regra editalícia pode tornar o procedimento inválido, pela presunção de prejuízo à competitividade e à isonomia.

Nas palavras da melhor doutrina:

Na licitação, a vinculação à lei é complementada pela vinculação ao ato convocatório. A Administração dispõe de margem de autonomia para configurar o certame. Mas **incumbe à Administração determinar todas as condições da disputa antes de seu início e as escolhas realizadas vinculam a autoridade (e aos participantes do certame)**. [...] A autoridade

administrativa dispõe da faculdade de escolha, ao editar o ato convocatório. Porém, nascido tal ato, a própria autoridade fica subordinada ao conteúdo dele.²

Assim, uma vez estabelecidas às regras no Edital, este se torna hígido. Torna-se regra de procedimento à qual a Administração está adstrita, sendo descabido qualquer inovação, compreensão ou entendimento pessoal para a não aplicação da regra editalícia.

Neste sentido, Meirelles (2015, pág. 320)³:

Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O *edital é a lei interna da licitação*, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41).

A vinculação ao Edital é, portanto, um princípio inerente a todo procedimento licitatório, pois estabelece 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, recebem as regras a que estão submetidas, e se comprometem a cumprir a exigências estabelecidas.

Portanto, modificar o entendimento previamente consolidado no Instrumento Convocatório significa alterar as bases objetivamente postas para seleção da proposta mais vantajosa, o que viola os princípios da isonomia e da legalidade, confrontando tanto a literalidade das normas do art. 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993, quanto o espírito da legislação licitatória de forma abrangente.

Neste sentido, sobre as condições para habilitação dos licitantes, versa o Edital de Licitação nº 17/2021:

3.3. Não poderão participar desta licitação, proponentes que se enquadrarem em uma ou mais das seguintes situações:

(...)

3.3.8. Empresas punidas com suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, **qualquer que seja a esfera do órgão prolator da sanção**, conforme arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/93 e Memorando nº 1118/2017-PJPI/TJPI/PRES (0405278).

Conforme se depreende da leitura do dispositivo editalício supra transcrito, é condição para participação no certame que a licitante não esteja suspensa de licitar e impedida de contratar com a Administração, sendo indiferentemente a esfera a qual pertence o ente federativo sancionador.

Neste sentido, é patente que a recorrente não atende a este requisito, haja vista que, conforme constatado em pesquisa ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI 2677964, pág. 112 e 118), esta encontrava-se suspensa de participar de licitações no período de 03/10/2019 à 03/10/2021, em razão de punição aplicada pelo Instituto Federal do Piauí, período de tempo em que está compreendida a data da sessão pública de recebimento dos envelopes de habilitação e propostas (26/08/2021), paradigma para aferição das condições de habilitação, que, inclusive, devem ser mantidas por todo o certame e execução do contrato.

Na mesma perspectiva orientam-se TCU e STJ:

Inserir-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. **Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.** (TCU, Acórdão 2730/2015 - Plenário).

Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/1993/1990, que tem como escopo vedar à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que **o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame.** (STJ, REsp 1.384.138/RJ, 2.ª T., rel. Min. Humberto Martins, j. em 15.08.2013, DJe de 26.08.2013).

Ademais, deve-se destacar ainda que, decorrido o prazo para impugnação do Edital de Licitação nº 17/2021, conforme item 4.1.2 do instrumento convocatório, os licitantes decaem do direito de insurgir-se contra suas disposições, conforme determinação do art. 41, §2º da Lei nº 8.666/1993, restando consolidadas, dentre outras, as condições objetivas de participação no certame, que passam a vincular tanto a Administração quanto os Administrados.

Com efeito, e considerando, sobretudo, a necessidade de estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório consagrado no art. 3º da Lei nº 8.666/93, tem-se que, após a publicação do Edital, inexistindo qualquer impugnação sobre a regra nele inscrita ou, ainda, ilegalidade a ser enfrentada pela autoridade competente, nada há que discutir no caso concreto, senão cumprir os exatos termos do instrumento convocatório.

Portanto, conclui-se que, uma vez que a licitante encontrava-se suspensa de participar de licitação na data da sessão de abertura do procedimento licitatório, ainda que a punição tenha sido aplicada por órgão da Administração Pública

Federal, a recorrente não reúne condições para participar do certame, nos termos do art. 3.3 c.c 3.3.8 do Edital de Licitação nº 17/2021.

2.2 – Da abrangência da sanção de suspensão temporária de participar de licitação com fundamento no art. 87, III da Lei nº 8.666/1993;

Ainda que conste expressamente no instrumento convocatório como condição de participação na licitação, outro ponto que deve ser destacado no presente certame diz respeito à abrangência da sanção de suspensão de licitar aplicada pelo órgão da administração federal, com fundamento no art. 87, III da Lei Geral de Licitações, uma vez que não há nos autos debate sobre a existência ou mérito da penalidade sofrida pela licitante, insurgindo-se esta apenas quanto à abrangência dos efeitos da punição.

Preliminarmente, a norma do **art. 87, III, da Lei 8.666/93** leciona:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

A suspensão temporária é a sanção prevista na Lei Geral de Licitações que atinge o direito de participar de licitação ou de firmar contratos com a administração, pela prazo de até dois.

Como é cediço, existe na jurisprudência divergência acerca da extensão da punição, debatendo-se se a pena de suspensão abrangia toda a Administração Pública, ou apenas o âmbito do órgão sancionador.

Posto isso, o Tribunal de Justiça do Piauí tem se vinculado, em sua esfera administrativa, à posição de que a sanção aplicada pelo art. 87, III da Lei nº 8.666/1993 estende-se não apenas ao órgão sancionador, mas a toda Administração.

Este mesmo entendimento encontra-se consignado expressamente no Memorando nº 1118/2017 (0405278), exarado pela Presidência do Tribunal de Justiça do Piauí, por meio do qual determinou-se à então Central de Licitações e Contratos, hoje, Superintendência de Licitações e Contratos - SLC, o que segue:

DETERMINO à Central de Licitações e Contratos a observância rigorosa da vedação da contratação de empresas sancionadas com a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, qualquer que seja a esfera do órgão prolator da sanção, nos exatos termos definidos pelo STJ e pelo TCE.

No mesmo sentido, a Secretaria de Assuntos Jurídicos deste TJPI já se posicionou, nos , conforme segue:

(...)

Sob essa ótica, não restam dúvidas de que a proibição de contratar particular que já se revelou indigno perante a Administração, descumprindo obrigações anteriormente pactuadas, como é o caso da empresa recorrente SANIGRAN, punida pela Universidade Federal de Santa Maria/RS com a sanção prevista no art. 87, III da Lei 8.666/93, tem o nítido propósito de evitar fraudes e prejuízos ao erário.

Desse modo, **sugere-se o cumprimento da decisão exarada pela Secretaria Geral (1614946) para abertura de novo procedimento administrativo com vistas à aquisição do objeto por meio da contratação direta.**

(Processo SEI 20.0.000020038-8; Manifestação Nº 3900/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ (1617350))

EMENTA

LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO, POR PRAZO NÃO SUPERIOR A 2 (DOIS) ANOS. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE A QUALQUER ORGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PREVISÃO EDITALÍCIA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ARTIGOS 3º E 41 DA LEI 8.666/1993. RECURSO INDEFERIDO.

(Processo SEI 19.0.000075236-6; Decisão Nº 1614/2020 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ (1563948))

Importante destacar, este posicionamento não decorre de mero excesso de formalismo por parte desta Administração Estadual, mas se trata de medida que visa coibir a contratação de particular que já revelou ser indigno de ser contratado pela Administração, descumprindo obrigações anteriormente pactuadas, como é o caso do particular punido com a sanção prevista no inciso III, do art. 87, e tem o nítido propósito de evitar fraudes e prejuízos ao erário. A Administração tem a obrigação de evitar a produção de evento que supõe danoso, ante a presença de elementos que permitam formar fundada convicção quanto ao resultado.

Desta forma, uma vez que na data da sessão de recebimento das propostas (26/08/2021), utilizada como paradigma para aferição das condições de habilitação, o recorrente encontrava-se suspenso em licitar com a Administração pelo Instituto Federal do Piauí, este não possuía condições jurídicas de participar do presente certame

Por fim, deve-se Tal posição encontra absoluta consonância com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, conforme recente precedente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LIMINAR QUE POSSIBILITA A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESA PUNIDA COM PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE LICITAR. GRAVE LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA.

(...)

12. A decisão que examina o pedido de suspensão não pode afastar-se totalmente do mérito da causa originária, não só porque é necessária a verificação da plausibilidade do direito, como também para que não se torne via processual de manutenção de situações ilegítimas. Por isso, o deferimento ou indeferimento da citada medida pressupõe juízo de delibação mínimo acerca da controvérsia principal - no caso, a abrangência dos efeitos da sanção de suspensão temporária do direito de licitar prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/1993. A PENALIDADE DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO DIREITO DE LICITAR PREVISTA NO ART. 87, III, DA LEI 8.666/1993 ABRANGE TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO ESTANDO RESTRITA AO ENTE QUE A IMPÕS

13. **É entendimento assente no Superior Tribunal de Justiça que a extensão dos efeitos da pena de suspensão temporária de licitar abrange toda a Administração Pública, e não somente o ente que aplica a penalidade. Nessa linha: AgInt no REsp 1.382.362/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 31/3/2017; MS 19.657/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe de 23/8/2013; REsp 174.274/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 22/11/2004, p. 294, e REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, DJ de 14/4/2003, p. 208. LICITAÇÃO VICIADA - LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS**

(...)

18. No caso dos autos, o deferimento do pedido de suspensão de liminar visa apenas retirar a executoriedade de decisão

manifestamente ilegal, que, como destacado, permite inaceitável participação de empresa apenada com suspensão temporária do direito de licitar em concorrências públicas. A própria Engevix Engenharia e Projetos S/A reconhece que lhe foi cominada a citada sanção; contudo, a fim de não cumpri-la, tornando-a inócua, pretende limitar seus efeitos com base em interpretação do art. 87, III, da Lei 8.666/1993 contrária à jurisprudência pacífica do STJ.

19. No presente feito, não se quer reapreciar o mérito da controvérsia, ou rejulgar a causa, atribuindo a esse incidente natureza recursal, mas sustar a eficácia de decisão judicial que permite a manutenção de situação manifestamente ilegal, passível de causar prejuízos a toda a sociedade, que é exatamente o alvo do instituto da Suspensão de Segurança.

20. Assim, trata-se apenas de cautelarmente sobrestar o cumprimento de decisão que obriga a Administração a descumprir norma legal, maculando, todo o certame, o tratamento isonômico entre os participantes, e prejudicando a escolha da melhor proposta. O escopo do presente feito é suspender a potencial lesão a esses outros interesses que devem ser protegidos.

CONCLUSÃO

21. Rendo homenagens ao judicioso voto do eminente Relator, dele divirjo e dou provimento ao Agravo Interno, deferindo o pedido de suspensão da liminar concedida nos autos do Mandado de Segurança em questão, com efeitos retroativos à concessão da liminar deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, até o trânsito em julgado do writ. (AgInt na SS 2951 / CE AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 2018/0077027-4 - Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) - 2021)

Por fim, esclarece-se ainda que, a despeito de o Tribunal de Contas do Estado do Piauí e do Tribunal de Contas da União firmarem entendimento em sentido contrário, Fernandes (2021)⁴ leciona que decorre do princípio da deferência, no âmbito da liberdade de análise dos órgãos de controle, o dever imposto ao órgão de controle de respeitar, dentre as várias opções legais razoáveis, aquela que foi escolhida pelo administrador, em uma proposta de autocontenção do controle, mesmo que haja alternativas plausíveis.

Desta forma, este órgão entende que a adoção da interpretação de que a suspensão temporária em participar de licitação abrange toda a Administração Pública possui respaldo na legislação pátria e encontra-se dentro da margem de razoabilidade que lhe permite optar por selecionar fornecedores que não tenham sido punidos, a fim de assegurar a consecução do interesse público através da seleção da proposta mais vantajosa.

Posto isso, resta claro que o posicionamento então adotado pelo Tribunal de Justiça do Piauí, alinhado aos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, pelo amplo alcance das restrições imposta às licitantes sancionadas com base no art. 87, III da Lei nº 8.666/93, em detrimento do que adotam o TCU e TCE/PI, e que tem por objetivo dirimir os riscos de prejuízo ao erário através da contratação de empresa que não possua histórico recente de má execução contratual com órgãos da Administração Pública, encontra-se dentro da margem de legalidade e razoabilidade que permitem ao TJPI tomar a melhor decisão a fim de resguardar o erário.

Por todo o exposto, esta Comissão de Licitação entende pela impossibilidade de participação da recorrente na presente concorrência, em razão da existência de sanção aplicada pelo Instituto Federal do Piauí com fundamento no art. 87, III da Lei nº 8.666/1993, e que a suspendeu de participar de licitações no âmbito da Administração.

3 – DECISÃO

Ao lume do exposto, com base nos fundamentos acima indicados, a Comissão Especial de Licitação **DECIDE MANTER** o julgamento de inabilitação do licitante YPÊ CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA, CNPJ: 35.134.154/0001-50, permanecendo incólumes o (Resultado Julg. Habilitação Nº 3/2021 - 2775346) e Análise 73 (SEI nº [2676706](#)), ao tempo em que **OPINA PELO NÃO PROVIMENTO** do Recurso interposto.

Remetem-se os autos à Autoridade Competente para Decisão, na forma do art. 109, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Rosely de Nazaré Santos Aguiar

Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL)

Lana Thaysa Marques Rêgo

Membro da Comissão Especial de Licitação (CEL)

Aline Tarciana Batista de Almeida Cerqueira

Membro da Comissão Especial de Licitação (CEL)

Dielson Monteiro Brandão Filho

Apoio Comissão Especial de Licitação (CEL)

Teresina/PI

18 de outubro de 2021

[1] TORRES, Ronny Charles de. Leis de licitações públicas comentadas – 9. ed. – Salvador: Ed. Juspodvim, 2018.

[2] FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, RT, 18ª Ed., 2019.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro - 42. Ed. - São Paulo: Malheiros, 2016

[4] FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 11.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Rosely de Nazaré Santos Aguiar, Superintendente de Licitações e Contratos**, em 18/11/2021, às 15:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Lana Thaysa Marques Rêgo, Membro da Comissão**, em 18/11/2021, às 15:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Aline Tarciana Batista de Almeida Cerqueira, Membro da Comissão**, em 18/11/2021, às 15:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Dielson Monteiro Brandão Filho, Equipe de Apoio**, em 18/11/2021, às 15:49, 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 **2857834** e o código CRC **E4E4E84F**.