



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SAJ

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

Decisão Nº 10669/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

DECISÃO

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. NÃO HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. POSSIBILIDADE DA EXIGÊNCIA DO TERMO DE VISTORIA NO EDITAL DE LICITAÇÃO. RECURSO IMPROVIDO.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **CONSTRUTORA NORMA LTDA.** (2693794), inscrita no CNPJ sob nº 09.200.339/0001-06, no bojo da Concorrência nº 16/2021/TJ/PI, contra decisão da Comissão Especial de Licitação - CEL (2680405/2680406) que declarou **NÃO HABILITADA** a empresa Recorrente, em virtude do não atendimento aos requisitos de habilitação técnica, conforme Análises Nº 63/2021 (2613405) e Nº 65/2021 (2616719), esta última realizada pela Secretaria de Engenharia e Arquitetura do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí- SENA.

A Recorrente, irresignada com a decisão que lhe inabilitou, alega, em síntese, que a visita técnica, embora encontre previsão no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/93, “*não se trata necessariamente de requisito obrigatório no certame*” (2693794). Na oportunidade, apresentou, ainda, transcrições de Acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU acerca do tema.

Não houve formulação de Contrarrazões.

Em juízo de reconsideração (2732286), a Comissão Especial de Licitação manteve a sua decisão, razão pela qual encaminhou os autos à apreciação da autoridade superior.

Eis o Relatório, em apertada síntese, do que realmente importa.

Passo, doravante, a decidir.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

À guisa de partida, 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 **juízo objetivo** e dos que lhes são correlatos. [...]

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

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 - STJ:

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 10.10.2007, DJe de 17.11.2008, grifou-se)

Por esse princípio **a documentação exigida no certame fica sempre adstrita 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)

Nesse contexto, para cotejar as alegações da Recorrente, cabe destacar os itens 7.1.3, 7.1.5 e 7.1.6 do Projeto Básico nº 15/2021 (2506276), bem como o item 7.5.6 do Edital nº 16/2021 TJ/PI (2519550):

Projeto Básico Nº 15/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA (2506276)

7. RESPONSABILIDADES DA PROPONENTE

7.1.3. Apresentar Declaração de Vistoria (assinada por servidor do TJPI), conforme Anexo 05 deste Projeto Básico. [...]

7.1.5. A vistoria descrita no item 7.1.3. deverá ser agendada com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas na Superintendência de Licitações e Contratos do TJPI através de comunicação escrita encaminhada via e-mail para celtjpi@gmail.com até 06 (seis) dias antes do

certame. A vistoria técnica do local da obra será feita individualmente, com cada um dos licitantes, em data e horário previamente estabelecidos. [...]

7.1.6. A vistoria tem como objetivo a análise do local em que serão realizados os serviços, para conhecimento das condições e peculiaridades que possam vir a influenciar nos preços ofertados pelos licitantes. [...]

Edital de Licitação Nº 16/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CEL (2519550)

7.5. Deverá ser apresentada ainda a seguinte documentação: [...]

7.5.6. TERMO DE VISTORIA do Anexo 05 do Projeto Básico, conforme prevê os itens 7.1.3, 7.1.5 e 7.1.6 do Projeto Básico, de acordo com o art. 30, III, da Lei n. 8.666/93. (grifou-se)

Portanto, o Termo de Vistoria foi previsto no Edital de Licitação nº 16/2021 TJ/PI, conforme exigência esculpida no Projeto Básico de nº 15/2021 (2506276) e com aparo legal no art. 30, III, da Lei nº 8.666/93.

Apesar disso, a Recorrente alega que “a exigência de vistoria técnica é imprescindível somente quando há uma particularidade sobre o objeto licitado, que não é o caso em questão”, pois “o objeto do presente certame trata-se de 'construção dos novos prédios da Corregedoria Geral de Justiça e da Escola Judiciária', uma obra sem grandes complexidades” (2693794).

Outrossim, alega, ainda, que o entendimento da CEL se revela excessivamente contrário ao entendimento jurisprudencial do TCU.

Não merece acolhimento tal argumento.

De fato, a questão acerca da exigência ou não do termo de vistoria no instrumento convocatório já foi objeto de manifestação do TCU.

Inicialmente, a Corte de Contas, **projetando os obstáculos à competição que podem ser gerados pela exigência indevida da vistoria técnica**, asseverou:

42. O artigo 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, dispõe que é permitido exigir-se comprovação de que tomou conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

43. **Obviamente que, para que alguém comprove ter tomado conhecimento de algo, basta uma declaração. Não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas.**

44. **Além de não estar previsto em lei, tal exigência constrói um ambiente propício ao conluio, pois, como é sabido, o conhecimento prévio de todos os que participarão da licitação é um dos fatores principais para a combinação de propostas.** (TCU. Acórdão 1.174/2008. Plenário, grifou-se)

Portanto, **a fim de evitar a possibilidade de contatos prévios entre os licitantes e conluio prejudicial ao ambiente licitatório**, os membros do Plenário do Tribunal de Contas da União entenderam que atende à exigência legal (art. 30, III, da Lei nº 8.666/93) a disposição editalícia que permite a substituição do atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob penalidades da lei, de que tem o pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza do trabalho, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras.

Entretanto, não se pode olvidar que mais recentemente, **o TCU alterou seu entendimento e firmou, jurisprudencialmente, a possibilidade da exigência do termo de vistoria no edital de licitação**, desde que ocorra de forma excepcional e atenda determinados requisitos, conforme se

extraí do Acórdão nº 2826/2014 – Plenário:

10. Tem razão a Serur, e este Tribunal já se posicionou acerca da matéria. Como assinalado pelo relator original, **admite-se a exigência desde que atendidos três requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita, cuja falta de comprovação fere outros valores legais que necessitam ser preservados, como a competitividade, a moralidade e a isonomia; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra, por ser essa incompatível com a legislação, além de impor ônus desnecessário aos licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (acórdãos 2.543/2011, 2.583/2010 e 1.264/2010, todos do Plenário); e (iii) não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados, pois isso importa em restrição ao caráter competitivo do certame.**

No mesmo sentido:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO COM VISTAS À FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE SOLUÇÃO DE TI DE DATA CENTER MÓVEL. EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE VISITA TÉCNICA COMO PRÉ-REQUISITO À HABILITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DESSA EXIGÊNCIA EM FACE DAS PARTICULARIDADES DO OBJETO LICITADO. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. **1. A visita técnica como requisito de habilitação do certame só pode ser exigida quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção.** 2. O princípio da competitividade deve permear os torneios licitatórios promovidos pela Administração Pública. (TCU. Acórdão 866/2017. Plenário)

Importante ressaltar que a doutrina reconhece a mudança na jurisprudência do TCU, senão vejamos:

Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União tem enfatizado a excepcionalidade de tal exigência, que deve ocorrer apenas em situações extraordinárias, e, mesmo assim, com o atendimento de, ao menos, três condições:

- A demonstração da imprescindibilidade da visita;
- A não exigência de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra; e
- O estabelecimento de prazo adequado e suficientemente elástico. (TORRES, 2018, p. 435)

Houve alteração na jurisprudência anterior do TCU e o órgão passou a restringir o cabimento dessa solução. (JUSTEN FILHO, 2019, p. 721)

Desse modo, faz-se, pois, necessário verificar se a Administração, *in casu*, atendeu aos requisitos jurisprudenciais e doutrinários para inclusão da exigência de apresentação do Termo de Vistoria no Edital nº 16/2021 TJ/PI (2519550), a saber:

- i) demonstração da imprescindibilidade da visita;

- ii) não exigência de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra;
- iii) estabelecimento de prazo adequado e suficientemente elástico.

No que diz respeito ao primeiro requisito, consta da Manifestação N° 10914/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA (2506274) justificativa técnica aprestada pela SENA, ainda na fase interna/preparatória do certame, apontando motivação para a exigência imprescindível de vistoria prévia:

Entendemos pela necessidade da vistoria prévia devido à complexidade e vulto da obra, bem como por se tratar da continuidade de um projeto existente (Novo Complexo Judiciário), sendo imprescindível a análise do local em que serão realizados os serviços, para conhecimento das condições e peculiaridades que possam vir a influenciar nos preços ofertados pelos licitantes [...].
(grifou-se)

Vale citar a escoreta observação feita na Decisão N° 10301/2021 (2732286) da CEL acerca das alegações do Recorrente com relação à inexistência de peculiaridades ou complexidade na obra licitada:

Não prosperam as alegações do Recorrente afirmando inexistirem peculiaridades ou complexidade na obra licitada, como pretende convencer vide excerto que segue: “*Observem que a exigência de vistoria técnica é imprescindível somente quando há uma **particularidade** sobre o objeto licitado, que **não é o caso em questão**. O objeto do presente certame trata-se de ‘construção dos novos prédios da Corregedoria Geral de Justiça e da Escola Judiciária’, uma **obra sem grandes complexidades**”.*

Ao que parece, o Recorrente tenciona avocar para si o juízo técnico que, em verdade, pertence unicamente ao setor legalmente competente integrante da estrutura do órgão contratante, no caso, à Superintendência de Engenharia e Arquitetura do TJ/PI. **Não é dado a qualquer licitante definir *sponte propria* que o objeto a ser licitado enquadra-se, ou não, como peculiar, vultoso ou complexo, notadamente na presente hipótese, em que tais atributos revelam-se evidentes, tendo sido pormenorizadamente elencados em justificativa técnica apresentada na fase interna do certame.**
(grifou-se)

Dessa maneira, verifica-se que a imprescindibilidade da visita técnica restou devidamente justificada nos autos do processo em epígrafe.

Em relação ao segundo, nota-se que o Edital n° 16/2021 TJ/PI em momento algum exigiu que a visita fosse realizada pelo engenheiro responsável pela obra. Além disso, o instrumento convocatório estabeleceu prazo adequado e suficientemente elástico para a realização da vistoria, cumprindo, igualmente, **o terceiro requisito** (vide item 7.1.5 do Projeto Básico e 7.5.6 do Edital)

Não bastassem os argumentos acima, deve-se frisar que o Projeto Básico n° 16/2021, especificamente, no item 7.1.5, estabeleceu que “*A vistoria técnica do local da obra será feita individualmente, com cada um dos licitantes, em data e horário previamente estabelecidos*”, de modo a impedir qualquer possibilidade de contatos prévios entre os licitantes e conluio prejudicial ao ambiente licitatório, afastando, pois, a preocupação inicial constante no Acórdão 1.174/2008 do TCU (citado pela

Recorrente).

Noutro vértice, não se pode esquecer que a exigência de vistoria prévia como requisito habilitatório no certame foi objeto de indagação no Quesito IV do Pedido de Esclarecimento 01 formulado pelo licitante R MELO CONSTRUTORA (2588574, 2588584). Logo, a Recorrente tinha pleno conhecimento do requisito, tendo em vista constar no Edital nº 16/2021 (item 7.5.1) e ter sido reafirmado e justificado sua necessidade na Resposta ao Esclarecimento 01 (mediante as justificativas técnicas da SENA: Manifestação Nº 10914/2021 – 2506274; Manifestação Nº 13176/2021 – 2591250).

Aliás, é bom que se esclareça que o Edital nº 16/2021 TJ/PI estabeleceu a possibilidade e as formalidades para impugnações e esclarecimentos do instrumento convocatório, confira-se:

DA SESSÃO PÚBLICA PARA RECEBIMENTO E INÍCIO DA ABERTURA DOS ENVELOPES "DOCUMENTAÇÃO" e "PROPOSTA DE PREÇO" [...]

VII. **A solicitação de esclarecimento** a respeito de condições deste edital e de outros assuntos relacionados a esta licitação, **deverá ser efetuada pelas empresas interessadas em participar do certame, preferencialmente até o 3º (terceiro) dia útil que anteceder** a data estabelecida no preâmbulo deste instrumento convocatório para a reunião de recebimento e abertura dos envelopes “Documentação” e “Proposta”. [...]

SEÇÃO IV – DA IMPUGNAÇÃO E DOS ESCLARECIMENTOS [...]

4.1. Este edital poderá ser **impugnado**, por escrito: [...]

4.1.2. Por qualquer licitante até o 2º (segundo) dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação.

Entretanto, a Recorrente não apresentou qualquer pedido de esclarecimento ou impugnação acerca da exigência de apresentação do documento de vistoria prévia. Nesse sentido, **o art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93** é cristalino em estabelecer que decairá o direito de impugnar os termos do edital de licitação ao licitante que não o fizer tempestivamente, situação que se amolda perfeitamente no caso da Recorrente.

Sobre esse aspecto, vale citar a perfeita análise realizada pela CEL em sua Decisão Nº 10301/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CEL (2732286) , **a qual comungo integralmente**, veja-se:

A redação do § 2º do art. 41 da Lei nº 8.666/93 é clara ao estabelecer a consumação da decadência do direito de impugnar os termos do edital ao licitante que não o fizer tempestivamente, sendo exatamente esta a situação que se verifica em relação ao Recorrente, o qual não formulou qualquer Pedido de Esclarecimento ou Impugnação em relação às cláusulas do Edital nº 16/2021 TJ/PI.

Superados os 30 dias de prazo da publicação do Edital (art. 21, § 2º, inciso II, ‘a’, da Lei nº 8.666/93), decaído o direito dos licitantes de questionar tempestivamente a exigência mediante Pedido de Esclarecimento/Impugnação (art. 41, § 2º) e realizada a abertura dos Envelopes de Habilitação em Sessão Pública (art. 43, inciso I [3]), pretende agora o licitante CONSTRUTORA NORMA, em sede de Razões Recursais, insurgir-se contra requisito previsto no Edital que foi levado em consideração na análise técnica de todos os demais licitantes em disputa. A toda vista, não se sustenta o pleito do Recorrente, visto que formulado inoportunamente.

Em outras palavras, impõe-se aqui o reconhecimento da preclusão do direito do Recorrente. Haja vista ser a licitação um procedimento constituído por um encadeamento de atos, não podem os licitantes questionar determinada regra levada a efeito em fases pretéritas. No caso em exame, o Recorrente opõe-se a um requisito de habilitação já considerado pela CEL e pela SENA na análise documental de todos os licitantes do certame. Patente, portanto, a preclusão do direito de questionar tal requisito na etapa recursal. (grifos no original)

Arremata ainda que:

Não por acaso, a doutrina correlaciona o disposto no art. 41, §2º da Lei nº 8.666/93 com o postulado da boa-fé objetiva inerente à atuação dos licitantes no âmbito do procedimento licitatório: “**O art. 41, § 2.º, deve ser interpretado no sentido de evitar a má-fé e a desídia. Certamente, o sujeito que arguir tardiamente o vício de ilegalidade não pode ser premiado.** Ainda que a Administração pronuncie o vício, não poderá atribuir qualquer vantagem ao particular.” (grifos no original)

Assim, forçoso é o reconhecimento da preclusão do direito da Recorrente.

3 – DECISÃO

Ante o exposto, adoto na íntegra os fundamentos exarados pela Comissão Especial de Licitação na Decisão Nº 10301/2021 (2732286) para **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo interposto, **MANTENDO**, por conseguinte, o julgamento de inabilitação técnica da Recorrente **CONSTRUTORA NORMA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 09.200.339/0001-06.

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 08/10/2021, às 08:53, 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 **2757306** e o código CRC **EFC3AF9E**.