



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 10672/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

DECISÃO

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. NÃO HABILITAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA LEGALIDADE ESTRITA, DO DEVIDO PROCEDIMENTO LEGAL LICITATÓRIO, E DO JULGAMENTO OBJETIVO. ACORDÃO N 1.211/2021 DO TCU. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO IMPROVIDO

1 – RELATÓRIO:

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **CONSTRUTORA RGE LTDA.** (2700050), inscrita no CNPJ sob o nº 08.397.334/0001-52, 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, uma vez que não apresentou quantitativo mínimo exigido no item 7.4.1, alíneas “b.3.3” e “b.3.4”, do Edital nº 16/2021 TJ/PI (2519550), conforme Análise nº 65/2021 (2616719) realizada pela Secretaria de Engenharia e Arquitetura – SENA deste E. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí – TJ/PI.

A Recorrente, irredimida com a decisão que lhe inabilitou, alega, em síntese, que não apresentou as certidões exigidas nas alíneas “b.3.3” e “b.3.4” do Edital, tendo em vista a redundância no exame de documentos emitidos e já conhecidos pelo TJ/PI, posto que as Certidões de Acervo Técnico poderiam ser consultadas pelo próprio Tribunal de Justiça no sistema SEI, através dos documentos de nº 1689015 e nº 1691833. Ademais, entende, ainda, que sua participação no certame reforça os princípios da competitividade e ampla concorrência, motivo pelo qual solicita que sejam consideradas válidas as Certidões de Acervo Técnico – CAT’s nativas do Sistema SEI do TJ/PI (referentes às obras de Picos e Esperantina).

Não houve formulação de Contrarrazões.

Em juízo de reconsideração (2732295), 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:

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. [...]

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 5.6 e 6.1 do Edital nº 16/2021 TJ/PI:

5.6. Uma vez iniciada a abertura dos envelopes “Documentos Habilitação” ou “Proposta Comercial” **não serão permitidas quaisquer retificações que possam influir no resultado final desta Concorrência.**

[...]

6.1. **Deverão ser entregues no dia, horário e local indicados no preâmbulo, simultaneamente os documentos relativos à habilitação e à proposta de preços** em envelopes, separadamente, fechados e lacrados, rubricados no fecho e identificados com o nome do licitante [...] (grifou-se)

Ora, os itens 5.6 e 6.1 do Edital vedam expressamente a possibilidade de admissão ulterior de documentos que deveriam ter sido entregues na data previamente marcada para recebimento dos Envelopes, de modo que aceitar para fins de análise habilitatória as Certidões de Acervo Técnico referente às construções dos Fóruns de Picos e Esperantina, apresentadas somente em sede recursal (Processo SEI nº 21.0.000090455-1, Documentos 2700060 e 2700073), violaria, sobremaneira, os princípios da legalidade estrita, do devido procedimento legal licitatório, da vinculação ao instrumento

convocatório e do julgamento objetivo.

Sobre esse aspecto, oportuna é a transcrição dos trechos da Decisão nº N° 10303/2021 realizada pela CEL, **os quais faço adesão:**

a) Princípio do devido procedimento legal licitatório

Há de ser observada a natureza eminentemente procedimental do curso licitatório. É dizer: o certame tem de transcorrer na sequência de atos prévia e objetivamente encadeados no art. 43, incisos I a VI da Lei nº 8.666/93[2]. **A delimitação ordenada das etapas da Concorrência não admite a transposição do momento adequado para a apresentação dos documentos de Habilitação e Proposta:** toda a documentação deve ser entregue nos Envelopes em local e data fixados no Edital (**ressalvando-se apenas a possibilidade de promoção de diligências complementares na forma do art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93, o que não é o caso em exame**[3]).

A CEL não pode ir além de onde a lei lhe permite, sob pena de incorrer em decisão não-isonômica/arbitrária. Como bem delineado em prestigiada doutrina, **a Comissão Julgadora encontra-se vinculada à observância do devido procedimento legal licitatório, no que se tem por inadmissível a juntada extemporânea de documentos técnicos fundamentais para a definição do juízo de habilitação/inabilitação.** [...]

Em verdade, é lícito afirmar ter se consumado autêntica preclusão temporal em desfavor do Recorrente. Uma vez ultrapassado o momento objetivamente definido no Edital nº 16/2021 TJ/PI para a entrega dos Documentos de Habilitação (Sessão Pública previamente designada), não se concebe a possibilidade de juntada posterior de documentação de habilitação técnica que deveria ter sido entregue no Envelope nº 01 (item 6.1 do Edital). [...]

b) Princípios da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo

Admitir a juntada documental ulterior na forma pretendida pelo Recorrente vulnera ainda **os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo** (arts. 3º, caput e 41, caput, da Lei nº 8.666/93 [6]), postulados que representam a dimensão do princípio da legalidade estrita na seara das licitações.

Conforme acima aludido, os itens 5.6 e 6.1 do Edital nº 16/2021 TJ/PI constituem uma delimitação temporal objetiva, precisa e (principalmente) intransponível, sob a qual encontram-se sujeitos tanto a Comissão Julgadora (a quem não é dado admitir a juntada extemporânea de documentos) quanto os licitantes (que não detêm a prerrogativa de apresentar documentos indispensáveis para os julgamentos de habilitação/aceitação da proposta em momento diverso do estipulado no Edital). [...]

c) Princípio do formalismo moderado [...]

Na hipótese sub examine, definitivamente não se está a tratar de “falha formal/sanável”; ao revés, trata-se de documento originariamente faltante que o Recorrente pretende trazer a exame inoportunamente. Por consequência, ante o presente quadro fático, o formalismo moderado incide não para socorrer o Recorrente, mas sim para resguardar a higidez do procedimento e isonomia frente aos demais licitantes em disputa que atenderam ao Edital no que concerne à entrega da documentação habilitatória no tempo e modo estipulados.

Importa consignar ademais que a observância aos requisitos formais previstos em lei ou no Edital figuram como verdadeiro **requisito de validade dos atos praticados**. A respeito do art. 4º, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, encontra-se em doutrina: “*Deve-se interpretar o dispositivo no sentido de que a validade dos atos administrativos praticados no curso da licitação depende da observância das regras sobre formas previstas na Lei e no instrumento convocatório*”. [8]

Portanto, não há dúvidas que, *in casu*, a apresentação de documentação habilitatória em sede de via recursal, revela-se juridicamente inválida, sob o aspecto formal-temporal, nos termos da escorreita análise realizada pela CEL em juízo de reconsideração (2732295), a qual, repisa-se, comungo integralmente.

De igual modo, **não merece acolhimento a pretensão recursal sob o enfoque de que a juntada das CTA’s encontra amparo no Acórdão nº 1.211 do Tribunal de Contas da União - TCU.**

Com efeito, o TCU, por meio de julgado inovador, entendeu que a vedação à inclusão

de documento “*que deveria constar originalmente na proposta*”, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/93, deve-se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação. Assim, para a Corte de Contas, caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta **por equívoco ou falha**, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Nesse sentido, tem-se a ementa do julgado:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. [...]

2. O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea “h”; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, **por equívoco ou falha**, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro. (grifou-se)

Da leitura do Acórdão, observa-se que a admissão de documento novo “*que não foi entregue com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta*”, encontra-se condicionado à existência de “*equívoco ou falha*” por parte do licitante que não apresentou os documentos.

Ocorre que a própria Recorrente em suas Razões Recursais afirmou que “*a não apresentação destas certidões não se deu por descuido, mas sim pela economia do tempo desta CEL, evitando a redundância do exame de documentos emitidos e já conhecidos pelo TJ-PP*”, ou seja, a ausência de documento não se deu por “*equívoco ou falha*”, mas por escolha da própria da licitante, faltando, portanto, a presença do elemento fático que embasa o suposto precedente por ela suscitado.

Ademais, deve-se analisar o Acórdão nº 1.211/2021 com as devidas cautelas, pois o julgado foi proferido em caso envolvendo Pregão Eletrônico, o qual, revela-se bem mais flexível do que uma Concorrência.

Outrossim, perlustrando o voto do Relator do Acórdão, nota-se que o mesmo fundamentou a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame com base em dispositivo da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), senão vejamos:

Cito ainda o disposto no art. 64 da nova Lei de Licitações (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021), que revogará a Lei 8.666/1993 após decorridos 2 anos da sua publicação oficial: [...]

O dispositivo reproduz a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993; **porém, deixa salvaguarda a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível e necessária a requisição de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.**

Assim, nos termos dos dispositivos citados, inclusive do art. 64 da Lei 14.133/2021, entendo não haver vedação ao envio de documento que não altere ou modifique aquele anteriormente encaminhado. Por exemplo, se não foram apresentados atestados suficientes para demonstrar a habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados já

seriam suficientes, poderia ser juntado, após essa verificação no julgamento da proposta, novos atestados de forma a complementar aqueles já enviados, desde que já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação. (grifou-se)

Sem embargo, deve-se, ainda, atentar que o art. 191 da Lei nº 14.133 veda a possibilidade de combinação do regramento antigo com o novo (Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/11), o que afastaria a aplicação de redação prevista no art. 64 da nova lei ao presente caso.

Em virtude dos fatos mencionados, bem como de que restou devidamente demonstrado por parte da CEL que inexistente a viabilidade jurídica à pretensão recursal, seja sob a ótica legal (art. 43, inciso I da Lei nº 8.666/93 – definição legal do procedimento para recebimento de abertura dos Envelopes de Habilitação); seja sob a perspectiva das disposições do Edital nº 16/2021 TJ/PI (itens 5.6 e 6.1 – vedação à juntada posterior de documento que altere o julgamento); ou ainda, sob a abordagem principiológica do caso (princípios da legalidade estrita, do devido procedimento legal licitatório, da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, e do formalismo moderado – arts. 3º, caput c/c art. 41; e art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **entendo não existirem fundamentos suficientes para reformar a decisão a quo.**

3 – DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, adoto na íntegra os fundamentos exarados pela Comissão Especial de Licitação na Decisão Nº 10303/2021 (2732295) para **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo interposto, **MANTENDO**, por conseguinte, o julgamento de inabilitação técnica da Recorrente **CONSTRUTORA RGE LTDA.** (2680405/2680406), inscrita no CNPJ sob o nº08.397.334/0001-52.

Publique-se e intemem-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 **2757359** e o código CRC **6FE76C43**.

21.0.000047249-0

2757359v3