



JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

JULGAMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A DECISÃO DA COMISSÃO DE PREGÃO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE, REFERENTE AO PREGÃO ELETRÔNICO DE Nº 2022.04.05.02 QUE TEVE POR OBJETO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EM GESTÃO E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ATRAVÉS DA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DOS TÍTULOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA VIA APONTAMENTO PARA PROTESTO, COM FORNECIMENTO, IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO E SUPORTE DE SOFTWARE DE GERENCIAMENTO DESTA COBRANÇA, TREINAMENTO E SUPORTE DE SISTEMA DE INTERESSE DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SEFIN E PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE, CONFORME PROJETO BÁSICO/TERMO DE REFERÊNCIA EM ANEXO AO EDITAL.

A empresa **MAIS CAMARA DE NEGOCIAÇÃO E MEDIAÇÃO LTDA** requer a reconsideração desta comissão quanto a sua desclassificação, alegando excesso de formalismo por parte da Comissão que julgou a prova de conceito.

Em fase de contrarrazões nada foi apresentado.

É o resumo da demanda, seguimos para a análise.

DOS FATOS

Inconformada com o resultado da licitação em epígrafe a empresa **MAIS CAMARA DE NEGOCIAÇÃO E MEDIAÇÃO LTDA** interpôs recurso administrativo *in verbis*:

(...)

Contudo, uma divergência de entendimento e excesso de formalismo da Comissão Avaliadora relacionado a demonstração do item 15.7 do Termo de Referência do Edital em exame, culminou indevidamente na desclassificação da Licitante vencedora da etapa de lances.

(...)

Na verdade, Ilustre Pregoeira, a Recorrente apresentou as informações coletadas entre o sistema gestor de tributos e arquivos de retorno dos cartórios, emitindo os resultados em gráficos e planilhas, com diferenciação do estágio da cobrança, cumprindo a exigência contida no item 15.7 em conformidade com o item 15.3, conforme print da tela apresentada à Comissão Avaliadora na Sessão Pública, disponível no link: (<https://i.imqur.com/idVUCtl.ipeq>).

(...)

Observamos que a forma como o item 15.7 foi transcrito no edital não permite determinar de forma inequívoca a forma como seria reconhecida a apresentação de diferenciação de tributo visto que os elementos do item 15.3 trouxeram outros atributos e compreendemos que seriam esses os atributos que seriam significativos para a utilização do sistema.

(...)

Resta imperioso observar, que a fase de Prova de Conceito tem por finalidade única conhecer da solução proposta na licitação, impossível exigir que o sistema apresentado cumpra 100% dos requisitos numa linearidade e na experiência prévia do avaliador. Tanto é verdade que se assim o fosse, a Administração poderia fundamentar a contratação na inexigibilidade.

(...)



A apresentação em forma de gráficos e/ou planilha é uma parcela ínfima do que se deveria conhecer, a execução da funcionalidade. A recorrente comprova que o sistema é capaz de monitorar e realizar as mudanças de status ou tipos dos títulos, bem como todo e qualquer atributo que for necessário. A punica questão, que resultou na recusa do sistema, foi a ausência de apresentação padrão de um atributo diferente do descrito. Fato que fora resolvido durante a sessão e após poucos minutos, pelo representante da Recorrente, que compra a insignificância do elemento.

Analisando a argumentação apresentada pela empresa Recorrente, cumpre destacar que estas não merecem acolhimento, conforme se passa a demonstrar.

DA ANÁLISE DO RECURSO

ELABORAÇÃO DO EDITAL E TERMO DE REFERENCIA

De certo, é indiscutível que em todo e qualquer certame licitatório busca-se instalar efetiva e real competição entre aqueles que por ele se interessam. Logo, constitui finalidade precípua da licitação a busca da proposta que se apresente mais vantajosa, observados e respeitados, para esse efeito, os critérios fixados no edital respectivo. Pretende-se, pois, em cada procedimento instaurando perseguir e alcançar a condição mais econômica para o contrato de interesse da Administração.

A lei nº 8.666/93, firma clara e inequívoca orientação nesse sentido ao asseverar, em seu art. 3º, que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração:

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.

E ainda ao princípio da isonomia, bem como da legalidade, previstos no artigo 3º da lei nº 8.666/93, não há como privilegiar uma licitante em detrimento das outras, vez que o objeto e suas especificações exigidos no edital foram amplamente divulgados, bem como contém disposições claras e objetivas.

Vale destacar que a definição do objeto da licitação, bem como, os requisitos de habilitação e os de contratação são condições para o desenvolvimento do processo licitatório, qualquer que seja a sua modalidade, sem a qual o processo aquisitivo público não pode prosperar.

Em face disto, coube à **SECRETARIA** definir o objeto da licitação e as condições documentais e procedimentais mínimas para atendimento das necessidades levantadas.

Sobre a importância da definição do objeto, anota Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:



"O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada."

Assim, de forma a corroborar o entendimento aqui trazido, também revela Marçal Justen Filho:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. **Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere.** (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (Grifo Nosso)

De igual maneira, também coaduna com a presente cognição, o Tribunal de Contas da União, quando por meio do Acórdão 1.667/2011, fez a seguinte consideração:

Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública.

Indo um pouco mais além, cabe ressaltar que todo o acervo de informações necessárias à formulação do edital, inclusive o rol de documentos e exigências, são produzidos por meio de instrumento capaz de transmitir tais elementos ao Presidente, a saber, o Termo de Referência apresentado pela **SECRETARIA**, órgão responsável e competente para julgamento da presente demanda.

VINCULAÇÃO AO EDITAL

Como é sabido, a Administração, na consecução de seus atos, sempre o faz em detrimento do fim público, para tanto, observa com apreço e total submissão os princípios norteadores e basilares de todas as Licitações Públicas por ela patrocinada.

Sabe-se que no tocante ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o edital é a lei interna da licitação, *como ensina o ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles:*

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. 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 a 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".

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva a 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.

Portanto, estando a Administração vinculada aos termos do edital, não se pode exigir aos licitantes juntarem documentos não previstos no instrumento convocatório **ou deixar de atender as exigências nele contido.**

No que concerne à vinculação às cláusulas do edital, e o tratamento isonômico que deve ser deferido aos licitantes, estabelece o art. 3º da Lei nº 8.666/93:

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.

E ainda ao princípio da isonomia, bem como da legalidade, previstos no artigo 3º da lei nº 8.666/93, **não há como privilegiar uma licitante em detrimento dos outros**, vez que o objeto e suas especificações exigidos no edital foram amplamente divulgados, bem como contém disposições claras e objetivas.

Vejamos o entendimento dos nossos Tribunais acerca da matéria ora discutida:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. Por força do princípio da vinculação do instrumento convocatório (art. 41 da Lei n. 8.666 /93), **não pode a Administração deixar de cumprir as normas constantes no edital de licitação**, nem o particular se abster de atender às exigências ali estabelecidas (...) (Processo: AI 70056903388 RS; Relator: João Barcelos de Souza Júnior; Julgamento: 04/12/2013; Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível; Publicação: 10/12/2013) (grifou-se)

**

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRENCIA PUBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCIPIOS DA VINCULAÇÃO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a **desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência**. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (RMS 23640/DF).



**

ADMINISTRATIVO.LICITAÇÃO.AGRAVO DE INSTRUMENTO. DETERMINAÇÃO EDITALÍCIA. LEGALIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. LIMITE DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I. O agravo de instrumento tem por finalidade a apreciação da presença dos requisitos para a reforma da decisão interlocutória combatida, razão pela qual cabe verificar se dos fatos narrados e documentos apresentados pela empresa é possível identificar a probabilidade do seu direito e o perigo de dano. II. **Não deve ser reformada a decisão em análise, já que a decisão agravada teve como fundamento o postulado básico de toda licitação, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual vincula a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no pacto, logo nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão.** III. Como bem ressaltou o Ministério Público, sem seu parecer: "Observando os fatos narrados no feito de origem, vê-se que a **inabilitação da licitante foi devidamente fundamentada, visto que o edital, ao dispor sobre o objeto licitado, elencou as especificações necessárias para a contratação com o poder público.** IV. Ao poder judiciário incumbe apenas o exame da legalidade do ato e dos limites da discricionariedade administrativa, sob pena de violação ao primado da separação de poderes. Precedentes. V. Agravo de Instrumento conhecido e improvido. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do Agravo de Instrumento e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, 25 de outubro de 2021 Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Relator. (TJ-CE-AI. 06272161020218060000 CE 0627216-10.2021.8.06.0000, Relator: INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, Data de Julgamento: 25/10/2021, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 25/10/2021)

Nesse interim, o Supremo Tribunal Federal (STF), assim orienta:

A administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital (art. 37, XXI, da CF/88 e art. 3º, 41 e 43, V, da Lei nº 8.666/93, sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais de que nelas previsto. (MS –AgR nº 24.555/DF, 1º T.,rel.Min.Eros Grau, j. em 21.02.2006, DJ de 31.03.2006, p.14).(g.n)

No campo das licitações, estes princípios importam, principalmente, para que o administrador observe as regras que a lei e o instrumento convocatório traçaram para o procedimento, tratando-se, pois, de verdadeira garantia ao administrado na medida em que sejam evitados subjetivismos e preferências.

Portanto, o Edital é elaborado no intuito de que todos os licitantes sejam tratados de forma igualitária, sem predileções. Ao elaborar as cláusulas que nortearão o julgamento das propostas e a escolha mais vantajosa, a Administração pauta-se em critérios objetivos, não dando margem a possíveis preferências.

É mister destacar que os princípios do Direito administrativo funcionam como sustentáculo da atividade administrativa, sendo os principais aqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A estes, Di Pietro (2003, p. 67) cita, com base na Lei nº 9.784/99, os princípios seguintes: finalidade,

motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A recorrente alega que sua desclassificação foi excesso de formalismo, sem atentar que obteve uma nova oportunidade para apresentação do sistema em conformidade com o exigido na sessão da prova de conceito do dia 06/05/2022, que segue anexo.

Ora, se a recorrente, no primeiro momento, foi desclassificada na prova de conceito por ausência das informações exigidas nos itens 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 15.7 e 15.8 e teve um prazo de 5 (cinco) dias para efetuar as correções no referido sistema, não pode rechaçar a decisão proferida na segunda sessão da prova de conceito, datada do dia 13/05/2022, haja vista não ter atendido as exigências do item 15.7.

O edital em seu item 15.7 determina que no sistema seja apresentado resultados com gráficos e planilhas, situação não existente no apresentado pela recorrente, como segue:

15.7. Com as informações coletadas (sistema gestor de tributos e arquivos de retorno dos cartórios) o sistema da vencedora deverá apresentar resultados em gráficos e planilhas, com diferenciação do tributo.

Logo, em virtude do princípio da vinculação ao Instrumento Convocatório consubstancia-se em princípio essencial cuja inobservância enseja a nulidade do procedimento, como bem reforçado pelo Art. 41 da Lei 8.666/93 que cita: *a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

Dito isto, a Pregoeira torna-se obrigada a respeitar estritamente as regras elencadas no Edital, não sendo possível que a mesma utilize interpretação destoante que possa vir a prejudicar um dos participantes em benefício de outro.

Portanto, a todos os licitantes deve ser oferecida uniformemente a igualdade de oportunidades à apresentação de seus documentos, sendo corolário deste entendimento os princípios da igualdade e da impessoalidade, ambos de observância obrigatória por todos aqueles que integrem os quadros da Administração.

Sobre o tema, Carlos Ary Sundfeld ensina que "(...) a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível".

O princípio da competitividade é assim um desdobramento da igualdade, visando permitir ao maior número possível de pessoas o acesso à contratação com o Poder Público e, conseqüentemente, o encontro da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Orientações e Jurisprudência do TCU acerca da competitividade posicionam-se no sentido de que "(...) esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever





ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.”

Assim sendo a Comissão de Pregão não pode analisar o objeto descrito no Edital de maneira a retirar/inovar as cláusulas contidas no instrumento convocatório, pois desse modo a Administração Pública estaria deixando de se vincular ao disposto no Edital, julgando a partir de critérios que foram, na realidade sugeridos pelos próprios licitantes da maneira que lhe seja mais conveniente, ferindo a ampliação da disputa entre os interessados e o princípio da isonomia.

Ante o exposto, estamos convictos de que o recurso apresentado deve ser **JULGADO IMPROVIDO**, mantendo a **desclassificação da empresa, por descumprimento do item 15.7 do referido certame.**

Caucaia/CE, 30 de maio de 2022.


MARIA LEONÉZ MIRANDA SERPA
PREGOEIRA DO MUNICIPIO DE CAUCAIA/CE