

---

**PROCESSO ADMINISTRATIVO E-DOC Nº 272/2022**  
**INTERESSADO: DIRETORIA DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO**  
**ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO**  
**DESPACHO JURÍDICO MOTIVADO**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES.**

**DOS FATOS**

Trata-se de Recurso Administrativo tempestivamente interposto pela empresa **CENTRA MÓVEIS S/A**, já qualificada no processo licitatório do Pregão Eletrônico nº 020/2022, que tem como objeto a aquisição de diversos mobiliários, destinados à Diretoria de Operação e Manutenção desta Companhia, contra a decisão do Pregoeiro, que julgou classificada vencedora no referido certame a empresa **DISMOBILE COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE MÓVEIS EIRELI**, sob a alegação de que a mesma deixou de apresentar documentos exigidos pelo instrumento convocatório que comprovem tecnicamente as exigências de qualidade almejada pela DESO.

Pressupostos subjetivos de admissibilidade recursal (legitimidade e interesse recursal) atendidos. Pressupostos objetivos das peças supracitadas (a existência de um ato administrativo de cunho decisório, a manifestação imediata e motivada da intenção de recorrer, a tempestividade, a forma escrita, a fundamentação e o pedido de uma nova decisão) igualmente atendidos.

Recebidas as razões do Recurso ora manejado, foi aberto prazo para que a licitante Recorrida apresentasse suas CONTRA-RAZÕES.

**DAS CONTRA-RAZÕES**

A Recorrida **DISMOBILE**, apresentou contra-razões deixando de atacar os pontos defendidos pela Recorrente, sustentando ao final o improvimento do Recurso e, por conseguinte, a manutenção da decisão do Pregoeiro pela sua classificação.

É o Relatório.

Passo a opinar.

**DO DIREITO**

Inicialmente, é imperioso destacar que a correta condução do procedimento licitatório implica na observância da legislação vigente, bem como de valores e princípios norteadores da ação do administrador público.

Nesse contexto, vimos que ambas as licitantes, cometeram um erro formal ao apontar em suas peças recursais como sendo o Edital de Pregão Eletrônico nº 020/2022 regido pela Lei nº 8.666/93, quando na verdade este procedimento licitatório obedece, integralmente, à Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016 e o RILC – Regulamento Interno de Licitações e Contratos da DESO, aprovado pelo seu Conselho de Administração em 24 de janeiro de 2018, publicado em 22 de março de 2018, e vigência a partir de 02 de maio de 2018, bem como, supletivamente à Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 que instituiu a modalidade Pregão, o Decreto nº 10.024 de 28 de outubro de 2019, a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006 e alteração da Lei Complementar nº 147 de 07 de agosto de 2014, naquilo que não contrariar a Lei das Estatais.

Apesar disso, o erro formal não vicia e nem torna inválido o documento. Haverá um erro formal no documento quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa ou validar o ato. Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido. Prossigamos.

Convém salientar que, trataremos, especificamente, do ponto recursal questionado pela Assessora Técnica de Operação e Manutenção, Sra. Alessandra de Carvalho Costa, *qual seja*:

*"Portanto solicitamos respaldo jurídico quanto ao seguinte trecho:*

*" através de laudo emitido por profissional especialista em ergonomia certificado pela ABERGO. O laudo deverá estar em nome do fornecedor do produto. Deverá ser anexada a comprovação da competência técnica do profissional responsável pela emissão do laudo, além de apresentar o ART ou RRT do mesmo. O laudo deverá ter o reconhecimento de firma da assinatura do profissional que assina e ter validade máxima de 03 anos, após a emissão."*

Vejamos o que diz o TERMO DE REFERÊNCIA no seu Item 16, que embasou o EDITAL:

**"16. DA PROPOSTA**

**16.1. A proposta deverá ser apresentada com os dados que encontra-se no Anexo I. Sendo **primordial** constar na proposta: (destacamos)**

**(...)**

**Comprovação de que o bem ofertado encontra-se em conformidade com a Norma Regulamentadora de Ergonomia MTB/NR17, através de laudo emitido por profissional especialista em ergonomia certificado pela ABERGO. O laudo deverá estar em nome do fornecedor do produto. Deverá ser anexada a comprovação da competência técnica do profissional responsável pela emissão do laudo, além de apresentar o ART ou RRT do mesmo. O Laudo deverá ter o reconhecimento de firma da assinatura do profissional que assina e ter validade máxima de 03 anos, após a emissão". (grifos nossos)**

Como se constata, essa exigência que se lê acima, foi considerada como primordial para apresentação e classificação da proposta e, em sendo assim, deverá ser cumprida.

O art. 2º do nosso Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios, é claro ao estabelecer que *"As licitações realizadas e os contratos celebrados pela DESO destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se*

*caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da juridicidade, impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo”.*

A DESO, como Administração Pública, se norteia pelas diretrizes da lei. Como se pode perceber, as regras do Edital são claras e nítidas, o que não deixa dúvida alguma quanto à forma e ao conteúdo de apresentação da proposta comercial. Cabe ressaltar particularmente a vinculação ao instrumento convocatório, que faz do edital **a lei interna de cada licitação**. Através do edital, a Administração leva ao conhecimento público a realização do certame licitatório; é onde se estabelecem as condições de realização da competição, indicando os requisitos da habilitação, os documentos a serem apresentados, as condições das propostas, os critérios e fatores de julgamento e, finalmente, as condições do futuro contrato. **Nada pode ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições.**

É o Edital que estabelece todas as regras a serem seguidas, pois elas são vinculantes e irreversíveis, não podendo mais se guiar por outro caminho, a não ser o que já foi previamente definido; é um dever indeclinável da Administração Pública seguir os ditames do edital.

É entendimento correntio na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação. Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa.

Sendo o Edital lei entre as partes, prevalece o que nele está expressamente contido. Torna-se imperiosa a sua observância e o cumprimento estrito dos seus termos, que não dá ensejo à admissão de critérios novos.

É princípio basilar de toda licitação, o da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado na lei, doutrina e na jurisprudência Pátria. Para melhor ilustrar, pedimos vênia, para transcrever os ensinamentos do administrativista **HELLY LOPES MEIRELLES**, in verbis:

*"Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do Edital, porque é a lei interna da Concorrência e da Tomada de Preços" (in "Licitação e Contrato Administrativo", Editora Revista dos Tribunais, 10ª edição, pág. 116).*

*"O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu". (in "Direito Administrativo Brasileiro", 21ª Edição, Malheiros Editores, pág. 249)."*

Nessa mesma esteira, assim se manifesta o Prof. **JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR**, in verbis:

*"d) o da vinculação ao instrumento convocatório faz do edital ou do convite a lei interna de cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, nada podendo ser exigido, aceito ou*

*permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições". (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 2ª Edição, Editora Renovar, pág. 31).*

A Administração (DESO) e as licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato.

Como se vê, não pode a Administração Pública estabelecer em seus Editais exigências nas especificações do que se pretende adquirir e aceitar em desacordo com essas exigências. Agindo assim, estará ferindo o princípio da igualdade entre os participantes do certame.

A respeito da obediência ao princípio da igualdade na licitação, veja-se o ensinamento do insigne administrativista ANTONIO ROQUE CITADINI, em sua consagrada obra "Comentários e Jurisprudência Sobre a Lei de Licitações Públicas", Editora Max Limonad, 2ª edição, págs., 37 e 38:

*"A igualdade de todos os licitantes diante da Administração é princípio de máximo relevo, que decorre do princípio constitucional da igualdade dos administrados, segundo o qual estes estão perante a Administração em situação de equiparação, vedados quaisquer privilégios ou distinções. Tal princípio é dogma constitucional, como pode ser verificado pelo inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal, e preceito legal que já estava presente no Decreto-lei 2.300/86, agora revogado. Diz Hely Lopes Meirelles que 'a igualdade entre licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que no edital favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais'.*

E mais adiante, assim arremata o administrativista homenageado:

*"A Constituição Federal é veemente nesse ponto, segundo o Prof. José Afonso da Silva, ao dizer que 'a mesma confere a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza'. Assim, não se justifica qualquer discriminação promovida pela Administração direta ou indireta, em detrimento de eventual licitante".*

Nesse mesmo diapasão é o entendimento dos Tribunais Pátrios, manifestado na Jurisprudência dominante, conforme se vê do Aresto infracopiado:

*"Administrativo. Licitação. Princípio da igualdade dos licitantes. Interpretação da Constituição Federal vigente e da anterior. A Administração Pública deve ser desempenhada com a observância de quatro princípios básicos, quais sejam: o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade e o da igualdade. O princípio da igualdade foi acolhido pela CF de 1.967, embora em termos relativos, face à existência de restrições legais à sua aplicabilidade. Ao contrário, o mesmo princípio, por ocasião do advento da CF de 1.988, foi incorporado ao ordenamento jurídico, em termos absolutos, sem comportar exceções. ( TRF- 5ª R. Ap. Em MS nº 1.039. Juiz Nereu Santos. 20/11/90. JSTJ e TRF. Vol. 29. p. 527).*

Por princípios administrativos aplicados à licitação pública, a doutrina e jurisprudência têm entendimentos majoritários. A magna carta de 1988, trouxe uma melhoria na Administração Pública, trazendo em seu art. 37, caput, inúmeros princípios, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência, uns já anteriormente positivados, e outros não, todos, com o objetivo de incutir na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado o Erário. Destarte, o procedimento licitatório, tem uma grande relevância, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que do certame queiram participar.

Por ser, no Brasil, a Constituição Federal a base de toda a estrutura legislativa, é de primordial relevância o atendimento aos princípios administrativos. Nesse ínterim, o prof. **JOSÉ AFONSO DA SILVA**, em sua consagrada obra "Curso de Direito Constitucional Positivo" - São Paulo, Malheiros, 1994, p. 84 e 85", faz a seguinte distinção entre norma e princípios:

*"São preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem".*

Já para **MIGUEL REALE**, em sua obra "Lições Preliminares de Direito" - 7. ed. São Paulo, Saraiva, 1980, diz que:

*"(...) os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades de pesquisa e da praxis".*

Neste contexto, ressaltar a importância dos princípios respeitantes à Administração Pública, é enfatizar a importância de tais princípios, os quais o Administrador Público deve obedecer, mais especificamente no que tange à atividade licitatória, com fulcro na jurisprudência e doutrina atual, principalmente no da **vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do julgamento objetivo** e de outros correlatos.

Esses princípios são considerados os pilares da licitação pública, qualquer que seja sua modalidade.

A Administração ao estabelecer, no edital as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contratado, os concorrentes apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for classificada proposta ou celebrado contrato com desarmonia às condições previamente estabelecidas, feridos estarão os princípios basilares da licitação.

## **DA CONCLUSÃO**

Conclui-se que, a observância dos princípios administrativos nas licitações e contratos públicos é fator essencial para a legalidade e a regularidade das contratações públicas e que apenas a legalidade formal é muitas vezes insuficiente. Para executar um procedimento legal, o administrador público deve se guiar por valores acima da lei: os princípios.

Portanto, é forçoso reconhecer que o descumprimento de qualquer das exigências editalícias ensejará o alijamento do licitante do certame, não podendo a proposta defeituosa ser aceita pela DESO, mesmo apresentando vantagem econômica, sem que reste prejudicado o atendimento da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e, claro, do julgamento objetivo.

Este é o nosso entendimento.

Aracaju, 10 de maio de 2022.

ROSANGELA  
RESENDE  
SILVA:11150319534  
**ROSÂNGELA RESENDE SILVA**  
**ADVOGADA/ASLC**

Assinado de forma digital por  
ROSANGELA RESENDE  
SILVA:11150319534  
Dados: 2022.05.11 10:56:20 -03'00'