

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

DECISÃO-GP - 32472021
(relativo ao Processo 302402020)
Código de validação: 22E2D2A229

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 12/2021
RECORRENTE: CONSULPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EIRELI

Trata-se de recurso administrativo interposto tempestivamente pela empresa CONSULPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EIRELI, CNPJ nº 01.185.758/0001-04, doravante RECORRENTE, devidamente qualificada na peça inicial, com fundamento no art. 4º, XVIII, da Lei nº 10.520/02, em face do Pregoeiro desta Colenda Corte, referente ao processo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de planejamento, organização e realização de Concurso Público para Ingresso e Remoção na Atividade Notarial e Registral das Serventias Extrajudiciais do Estado do Maranhão, na modalidade Pregão, Forma Eletrônica, sob o nº 12/2021 por ITEM.

A Recorrente alega que:

“(...) O motivo da inabilitação da Recorrente, como já exposto, foi pelo fato de não ter comprovado que prestou serviços compatíveis com o objeto da presente licitação. Ora, o Edital destacou (negritou) que os atestados devem comprovar a realização de serviços “compatíveis”. (...) Em momento algum o Edital exige que o Atestado de Capacidade Técnica comprove que a Licitante já realizou todos os serviços que estarão sob sua obrigação em caso de celebração do contrato. Assim, utilizar o item 18.1.5 como fundamento para afastar a compatibilidade do Atestado de Capacidade Técnica apresentado pelo Recorrente é uma clara inovação das “regras do jogo”. É imperativo o reconhecimento que o Pregoeiro ultrapassou os limites do



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

instrumento convocatório, exigindo documento/regra não inserido no Edital, que é a base para a confecção das propostas e apresentação dos documentos de habilitação.

Não se perca de vista que os Atestados apresentados pela Recorrente apontam que realizou/participou diretamente de todas as etapas, exceto no quis respeito a elaboração das questões. Não se perca de vista que apesar de não ter elaborado as questões, os atestados de capacidade técnica informam que a Recorrente foi responsável por receber as inscrições, fazer alocação dos candidatos e logística de todas as fases, imprimir os cadernos de prova e material pertinente a aplicação de todas as fases, contratar pessoal/fiscais para realização de todas as fases, apreciação dos recursos, processamento do resultado e demais trabalhos descritos nos atestados.”

Segue noticiando que:

“(...) o fato da Recorrente não ter elaborado as questões das fases objetivas, discursivas e oral não pode ser empecilhos sua habilitação, pois o Edital não traz de forma expressa essas obrigações nos itens que trata da documentação de habilitação. (...) Os Atestados apresentados pela Recorrente demonstram claramente sua participação nas etapas de Prova Objetiva, Prova Escrita (discursiva), Prova Oral e Prova de Títulos, sendo totalmente compatíveis com o objeto licitado e não há como isso ser afastado. Onde o legislador não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo, muito menos para adotar óptica que acabe por prejudicar aquele a quem o preceito visa a proteger. No caso em testilha não há motivos/fundamentos para inabilitação da Consulplan, sendo certo que a documentação apresentada se mostra compatível com o objeto licitado, englobado todas as



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

fases exigidas pelo Edital.”

A Diretoria do FERJ, por meio do PARECER-DFERJ-1452021, destacou que a documentação de habilitação técnica é condição indispensável para a contratação da empresa, posto que é ela que comprova o conhecimento e bom desempenho da licitante em matéria similar, necessária ao cumprimento do objeto a ser contratado.

Nesse sentido, a Diretoria observou que, de fato, o serviço comprovado por meio do atestado técnico não precisa ser absolutamente igual ao contratado, contudo, há que existir semelhança, do contrário, não haveria necessidade de tal exigência. E por semelhança, além de conteúdo propriamente dito, é adequado e útil entender-se também no sentido de correspondência, simetria, afinidade.

Ademais, ressaltou que a própria empresa recorrente aponta em seus atestados de capacidade técnica de conteúdo e complexidade muito aquém da necessária para o objeto licitado, que não se assemelham em qualquer aspecto com a atividade de elaboração de questões de provas, sejam objetivas, subjetivas ou orais.

Ao final, concluiu pela manutenção da inabilitação da empresa, vez que esta comprovou não ter executado atividade de complexidade compatível ou similar com o objeto licitado.

Ato contínuo, o Pregoeiro Allyson Frank Gouveia Costa exarou decisão, nos seguintes termos:

“III- DO MÉRITO

O Pregoeiro mantém seu posicionamento e no uso de suas atribuições age com estrita observância à Vinculação ao Instrumento Convocatório, Legalidade, Isonomia e Impessoalidade, já que inabilitou a empresa pelo não



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

atendimento às exigências estabelecidas no certame, obedecendo, desse modo, todo o rito processual seguindo aos ditames legais. (...) Verifica-se, in casu, que a RECORRENTE pretende de todo modo ferir o princípio de vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo do Edital em análise, sendo que lá estão estabelecidas todas regras e normas para atendimento pleno de todos os participantes que estão estritamente vinculados a ele. É certo que tal modificação pretendida por parte de qualquer licitante que seja, é extremamente proibido. (...) Diante do exposto, e corroborando o aludido entendimento não há ILEGALIDADE na conduta deste certame, muito menos ofensa aos princípios basilares da Lei de Licitações. Sabe-se, que o princípio da legalidade determina que a atividade administrativa deverá se subordinar aos parâmetros de ação fixados pela lei, pois enquanto o particular tem a liberdade de fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública somente tem a permissão de fazer aquilo que a lei lhe autoriza. (...) O Prejuízo suscitado pela RECORRENTE é descabido e desarrazoado, uma vez que não foram apresentados e comprovados em sua habilitação os componentes (atestados) que cumprissem e demonstrassem fielmente o atendimento às exigências solicitadas. Não há conflito da análise feita dos atestados juntados a partir desse trinômio: compatibilidade – similaridade – igualdade. (...) O que ocorreu, incontestavelmente, foi um erro grave na apresentação dos documentos de habilitação. Fato esse comprovado e confirmado pela Recorrente, haja vista a empresa não ter obedecido ao regramento do Edital. (...) Nessa esteira, complementa-se que, de forma alguma este servidor representante da Administração, poderá inserir exigências desnecessárias e indevidas confrontando com os princípios e normas regulamentadoras do processo Licitatório que



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

podem gerar frustrações ao caráter competitivo, tornando-o desigual e prejudicial a finalidade primordial da Administração Pública.

IV– DA DECISÃO

Diante de toda a exposição de motivos contida nesta Decisão, e consoante entendimento das informações extraídas na análise do setor competente, levando em consideração os princípios da isonomia entre licitantes, do julgamento objetivo, da vinculação ao Edital, da impessoalidade e da legalidade, este Pregoeiro decide por: a) Negar provimento ao RECURSO interposto pela empresa CONSULPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EIRELI; b) Determinar o FRACASSO do ITEM do Pregão nº 12/2021 pelo não atendimento das licitantes participantes às condições impostas pelo Edital e Termo de Referência; c) Submeter, conforme Art. 109, § 4º, da Lei nº. 8.666/93, ao Excelentíssimo Desembargador Presidente deste Egrégio Tribunal de Justiça para ciência e ulterior decisão.”

Parecer da Assessoria Jurídica da Presidência (PARECER AJP 10742021), opinando pela IMPROCEDÊNCIA do recurso interposto, a fim de que seja mantida a inabilitação da empresa CONSULPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EIRELI, mormente em observância aos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

É o relatório.

Decido.

Ab initio, destaco que a matéria é de competência da Presidência desta Corte, nos termos do art. 109, I, a e § 4º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

“Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

[...]

§ 4o O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.”

Ultrapassado isso, a inabilitação da empresa CONSULPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EIRELI deve ser mantida, posto que os argumentos apresentados pela Recorrente não justificam o seu pedido.

Isso porque a licitação é “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”, segundo José dos Santos Carvalho Filho.

Nesse sentido, é necessária a observância de diversos princípios, um deles o da vinculação ao instrumento convocatório. Tal princípio aduz que, uma vez estabelecidas, no Edital, as regras do certame, elas devem ser cumpridas, em seus exatos termos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

Desta feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

“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.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;”

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.

Na mesma direção é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto.

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

No caso em apreço, primeiramente, conforme demonstrado no DESPACHO-DFERJ-3732021, a empresa deixou de comprovar a execução de serviço compatível com o objeto licitado. Veja-se:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

(...) Na descrição dos trabalhos realizados na execução do objeto contratado, constante do atestado de capacidade técnica (documento datado de 25/08/2016), tem-se no item “As seguintes etapas do processo já foram executadas” que a logística para aplicação das provas objetiva, escrita, prática e oral foram realizadas pela empresa licitante; contudo, todas “as questões foram elaboradas pelo TJMG”. Como ficou demonstrado, o atestado de capacidade técnica apresentado não comprova a execução de serviço compatível com o objeto licitado, posto que este inclui elaboração de provas, o que, vale dizer, fica claramente registrado que não foi executado pela licitante no serviço apresentado. Desta forma, a empresa licitante deixa de evidenciar cumprimento de condição absoluta para sua manutenção no certame. Descumprida a condição, ante à inexistência na documentação apresentada de atestado de capacidade técnica nas condições estabelecidas no Edital (Item 5.2.3, a e b, c/c 18.1.5) e Termo de Referência (Itens 25.1 e 25.2), a Diretoria do FERJ conclui que resta inabilitada a empresa Consulplan – Consultoria e Planejamento em Administração Pública Ltda.

Sobre este ponto, a recorrente alegou que apesar de não ter elaborado as questões, os atestados de capacidade técnica informam que ela foi responsável por receber as inscrições, fazer alocação dos candidatos e logística de todas as fases, imprimir os cadernos de prova e material pertinente a aplicação de todas as fases, contratar pessoal/fiscais para a realização de todas as fases, apreciação dos recursos, processamento do resultado e demais trabalhos descritos nos atestados.

Argumentou que estaria sendo exigida obrigação não inserida no Edital, pelo qual bastaria a mera participação nas etapas de prova objetiva, prova discursiva,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

prova oral e prova de títulos, para comprovar a experiência em prestação de serviço compatível com o objeto licitado.

Sendo assim, relevante mencionar a exigência do Edital de Pregão Eletrônico nº. 12/2021:

18. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

18.1.5. Elaborar, revisar, compor, imprimir e acondicionar as provas objetivas, subjetivas e, no que couber, orais a serem aplicadas no concurso, mantendo o seu conteúdo no mais integral e absoluto sigilo, tornando-o inacessível a toda e qualquer pessoa que venha a ter envolvimento direto ou indireto no processo, bem como mantendo processo interno suficiente para manter a segurança da inviolabilidade das questões a serem aplicadas;

(...)

18.1.8. Fazer o auxílio à banca examinadora do Concurso para correção da prova objetiva, subjetiva e oral;

(...)

18.1.19 Organizar, avaliar e encaminhar as provas subjetivas (discursiva e prática), após sua aplicação, para a Comissão de Concurso.

18.1.19.1 É de responsabilidade da Contratada organizar a aplicação e avaliar a prova oral, sendo de sua atribuição todos os atos necessários à realização desta etapa.

Por sua vez, o Termo de Referência (Anexo VI do Edital de Pregão Eletrônico nº. 12/2021), assim dispõe:

25) DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

25.1 Apresentação de, no mínimo, 01 (um) atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que tenha prestado serviços compatíveis como objeto da presente licitação, cuja participação tenha sido de, no mínimo, 1000 (mil) candidatos;

25.2 Consideram-se serviços compatíveis aqueles que tenham sido executados em quatro fases de avaliação: Prova Objetiva; Prova Escrita (discursiva); Prova Oral e Prova de Títulos. Não é obrigatório que o concurso tenha sido para notários, mas para qualquer outra área que exija as quatro fases supra;

25.3 O(s) atestado(s) de capacidade técnica deverá(ão) ser impresso(s) em papel timbrado do emitente e conter, no mínimo, as seguintes informações: identificação da pessoa jurídica e do responsável pela emissão do atestado; identificação do licitante, constando o seu CNPJ e endereço completo; descrição clara dos serviços realizados, devendo ser assinado por seus sócios, diretores, administradores, procuradores, gerentes ou servidor responsável, com expressa indicação de seu nome completo, cargo/função e meios de contato. As declarações de Pessoas Jurídicas de Direito Privado devem estar, preferencialmente, com firma reconhecida;

Observa-se que o atestado de capacidade técnica apresentado pela recorrente não comprovou a experiência da empresa em serviço compatível com o objeto licitado, o que foi confirmado pela própria recorrente ao apontar atividades em complexidade inferior à de elaboração de questões de provas.

Cumpram registrar que a empresa assumiu não ter elaborado provas, sejam elas objetivas, subjetivas ou orais, portanto, permanece a ausência de comprovação da capacidade técnica exigida nos termos acima.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

Conforme analisado pelo pregoeiro, a recorrente afirma que houve desatendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo do Edital, entretanto, lá estão estabelecidas todas as regras e normas para atendimento pleno de todos os participantes que estão estritamente vinculados a ele.

Nesse sentido, o prejuízo apresentado pela recorrente é descabido, tendo em vista que não comprovou sua habilitação de acordo com as exigências solicitadas e que a análise foi feita de modo estritamente objetivo.

Hely Lopes Meirelles, pai do Direito Administrativo Brasileiro, leciona que:

Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto, na Administração pessoal é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe. Na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.

Desse modo, resta clara a estrita observância aos ditames legais quando da realização do procedimento licitatório, afastada qualquer forma de atuação que não condiga com o preceituado no instrumento convocatório.

Nesse sentido, filiamo-nos à decisão do Pregoeiro, cuja análise respaldou-se na legislação, na jurisprudência e na doutrina pertinentes, bem como pautou-se nos princípios da legalidade, isonomia entre os licitantes, vinculação ao instrumento convocatório, razoabilidade, impessoalidade, moralidade e julgamento objetivo das propostas, privilegiando o interesse público para o êxito do certame.

Ante o exposto, acolho o Parecer da Assessoria Jurídica da Presidência, conheço do recurso e no mérito, nego provimento ao mesmo, mantendo-se a inabilitação da empresa CONSULPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EIRELI, mormente em observância aos princípios da





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO
Tribunal de Justiça
Gabinete da Presidência

legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

À Coordenadoria de Licitação e Contratos, para as providências cabíveis.

Desembargador LOURIVAL DE JESUS SEREJO SOUSA
Presidente do Tribunal de Justiça
Matrícula 3954

Documento assinado. SÃO LUÍS - TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 12/06/2021 18:44 (LOURIVAL DE JESUS SEREJO SOUSA)

