



Parecer nº: 110/2022
Data: 21/06/2022
Origem: 3ª/GRI/UGE
Referência: Processo nº 59500.000295/2019-44
Assunto: Análise de Recursos Administrativos – Licitação Edital nº 015/2020

EMENTA: Licitação. Alienação de UPEs. PPI Pontal Sul. Desclassificações. Julgamento de Recursos Administrativos. Vinculação ao Instrumento Convocatório. Isonomia. Indeferimento. Possibilidade.

I. RELATÓRIO

Chega a esta Assessoria Jurídica o processo em referência para análise e parecer acerca do julgamento dos recursos interpostos pelos licitantes Sr. Antônio Hilton Nunes Soares e empresa Trunfo Locações, Construções e Serviços LTDA, no bojo da Licitação Edital nº 015/2020.

Registra-se que, consoante o Relatório Final de Licitação nº 2/2022(peça 100), a UPE 003 foi adjudicada à licitante Terra Boa Comércio de Materiais Construção LTDA, em virtude da desclassificação do primeiro colocado e da recusa do segundo classificado na adjudicação.

Observa-se que o licitante Antônio Hilton Nunes Soares apresentou Recurso Administrativo (peça 108), no qual requereu *reformular a decisão ora recorrida, com a decretação que o Recorrente não está sujeito a qualquer penalidade advinda do Edital 34/2017, restando plenamente apto a participar de leilão de novas arrematações, devendo ser excluída a sua desclassificação, com a concretização da arrematação feita do lote nº 003, do Edital 15/2020.*

Observa-se ainda que a licitante Trunfo Locações, Construções e Serviços LTDA apresentou Recurso Administrativo (peça 105), no qual requer que seja *julgado procedente para que a comissão de licitação abra o envelope indicado pela recorrente como proposta financeira e considere a proposta realizada.*

Em vista disso, a licitante Terra Boa Comércio de Materiais Construção LTDA



apresentou Contrarrrazões (peça 109), na qual requereu que fossem improvidos ambos os Recursos. Assim, considerando os recursos e as contrarrrazões interpostos, a Comissão apresentou a Decisão de Recurso Administrativo, às peças 111 e 112, em resposta aos licitantes recorrentes.

Na Decisão do Recurso Administrativo do licitante Antônio Hilton Nunes Soares (peça 111), a Comissão ponderou *que o item 14.5 do Edital nº 034/2017 impedia o referido licitante de transacionar com a Codevasf pelo período de 5 (cinco) anos, contado a partir da data da Resolução nº 1041, de 29/12/2020, em seu item 1, o que motivou a convocação do classificado seguinte. [...] As alegações relatadas, com a cronologia em se constata que o recorrente tinha conhecimento do vencimento da parcela única de sua proposta que motivou a sua vitória em licitação, com a comprovação que a Codevasf seguiu os trâmites legais e concedeu prazos para que a dívida fosse saldada.*

Na Decisão do Recurso Administrativo da licitante Trunfo Locações, Construções e Serviços LTDA (peça 112, eDOC 1842EEBD), a Comissão ponderou que sua desclassificação *deu-se pela falta da proposta que deveria constar no certame, devidamente identificada, [...] a falta de invólucro com a identificação da proposta, ausência de licitante/representante que sanasse em sessão o desatendimento técnico e vinculação aos ditames editalícios, esta comissão conclui pelo indeferimento do recurso permanecendo o concorrente desclassificado.*

Por fim, por meio de Despacho (peça 113), a Comissão assevera que, *após a fase recursal de razão e contrarrrazão, concluiu os julgamentos (peças 111 e 112), estando o resultado final apto a ser homologado e publicado. Diante do exposto, a Comissão sugere ao Sr. Superintendente, caso queira, enviar à 3ª/AJ para análises, parecer e óbices, se existirem, e, em seguida, para a homologação e encaminhamento à 3ª SL, para publicação do resultado final.*

É o relatório, passa-se à fundamentação.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II. I. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E A ISONOMIA

Consoante disposto no item 1.3 do Edital 15/2020, o presente procedimento



licitatório rege-se de acordo com o RILC da CODEVASF, a Lei nº 13.303/2016, a Lei nº 12.787/2013, a Resolução nº 808/2021 e a NOR-501 da CODEVASF.

Destarte, tendo em vista o Relatório alhures, observa-se que as desclassificações dos licitantes se deram em virtude de descumprimento de regras editalícias. Com efeito, o Tribunal de Contas da União, no enunciado do Acórdão 2730/2015-TCU-Plenário, entendeu que *insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.*

Tal imposição jurídica decorre, portanto, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de maneira que o art. 31¹ da Lei 13.303/2016 preceitua o dever de sua observância pelas estatais. Nesse sentido, importa destacar que órgãos, entidades e licitantes estão vinculados ao cumprimento dos exatos termos constantes no instrumento convocatório, o qual deve dispor de forma clara e objetiva as exigências e critérios de julgamento, seja relacionado aos documentos de habilitação seja em relação à proposta.

Dessarte, na lição de Hely Lopes Meirelles², *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.*

Nessa esteira, a jurisprudência do STJ³ assentou que *o princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório.* Já a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴ dispõe que *é obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas.*

1 Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista 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 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.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo, 14º ed. São Paulo. Malheiros: 2007, p. 39.

3 (STJ, 2.ª Turma, REsp. n.º 595.079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 22.09.2009)

4 (Acórdão 460/2013-TCU-Segunda Câmara. Rel. Min. Ana Arraes)

Convém destacar que, consoante lição de Marçal Justen Filho, a lei ressalva a liberdade para a Administração definir as condições da contratação administrativa. Mas, simultaneamente, estrutura o procedimento licitatório de modo a restringir a discricionariedade a determinadas fases ou momentos específicos. Outrossim, tais condições devem ser compatíveis com os princípios jurídicos correlatos, sendo imperiosa a invalidação de decisões que lhes contrariarem. Dessa forma, caso não haja a observância aos ditames desses preceitos, a validade do processo fica comprometida, tornando imperiosa sua desconstituição.

Não é outra a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao Princípio implica em ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos.

Nessa perspectiva, José dos Santos Carvalho Filho⁶ assevera que o legislador, ao instituir o procedimento licitatório, inspirou-se, fundamentalmente, na moralidade administrativa e na igualdade de oportunidades aos licitantes (isonomia):

Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art. 37, caput, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia. A licitação veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte de particulares, outras levados por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa. Daí a vedação que se lhe impõe, de optar por determinado particular. Seu dever é o de realizar o procedimento para que o contrato seja firmado com aquele que apresentar a melhor proposta. Nesse ponto, a moralidade administrativa se toca com o próprio princípio da impessoalidade, também insculpido no art. 37, caput, da Constituição, porque, quando o administrador não favorece este ou aquele interessado, está, ipso facto, dispensando

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros, 2000. p. 748.

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 472.

tratamento impessoal a todos.

Denota-se, portanto, que a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo das propostas visam, sobretudo, garantir tratamento isonômico aos participantes, revelando-se como verdadeiro limitador ao poder discricionário do administrador, de modo a assegurar a garantia jurídica do certame.

Desta feita, apresentada a fundamentação jurídica acerca do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e isonomia, faz-se mister passar à análise individual dos recursos interpostos pelos licitantes.

II. I. DESCLASSIFICAÇÃO DO LICITANTE ANTÔNIO HILTON NUNES SOARES

Inicialmente, convém destacar que a desclassificação do licitante Antônio Hilton Nunes Soares já foi densamente analisada por esta Assessoria Jurídica no Parecer Jurídico nº 26/2022 (peça 65), quando da análise do Relatório Preliminar (peça 63). De modo que se concluiu que tal desclassificação se deu com fundamento na Resolução nº 1041, da DEX da Codevasf, e no item 3.2 do Edital 15/2020, c/c os itens 2 e 6.1.2 do seu Termo de Referência, que estabelecem, entre outros, o impedimento em razão da exclusão de UPE por motivo de inadimplência, em virtude de o proponente ter sido excluído por motivo de inadimplência no bojo da Licitação 34/2017, estando na condição de impedido por 5 (cinco) anos, contados da rescisão do respectivo Contrato.

Dessa forma, cumpre reiterar tais conclusões, em conformidade com o Relatório Final da Comissão e com a Decisão do Recurso Administrativo. Assim sendo, destaca-se que o item 3.2 do Edital nº 15/2020, dispõe de regramento acerca de impedimentos a que estão sujeitos os proponentes:

*3.2. DOS IMPEDIMENTOS: Estão impedidos de participar do certame as pessoas físicas ou jurídicas, conforme situações discriminadas no **item 6** do Termo de Referência, Anexo I do Edital.*

O referido item 6 do Termo de Referência (TR), Anexo I do Edital 15/2020, **dispõe** **que:**

6. IMPEDIMENTOS

[...]

6.1.2. Considerado **Irrigante Impedido**, conforme definido no **item 2** deste TR.

O **item 2** Termo de Referência (TR), Anexo I do Edital 15/2020, ao qual o item 6.1.2. faz referência, **dispõe que**:

2. TERMINOLOGIAS E DEFINIÇÕES

Irrigante impedido - produtor excluído (a) de Projeto Público de Irrigação implantado pela CODEVASF, por inadimplência ou ter tido unidade parcelar adquirida junto a CODEVASF, ou junto a terceiros, com anuência da CODEVASF, retomada ou devolvida no período de 5 (cinco) anos contados a partir da rescisão do respectivo instrumento contratual.

Inconformado com tal desclassificação, o proponente interpôs recurso (peça 104, eDOC E48C256A), na qual alegou vício na Resolução nº 1041, da DEX da Codevasf, de modo que contestou sua condição de impedido, requerendo, assim, o provimento do recurso a fim de anular sua desclassificação, uma vez que alega não haver embasamento legal para que lhe seja imposta qualquer penalidade referente ao Edital nº 34/2017.

Entretanto, a fim de fundamentar a Decisão do Recurso, a Comissão juntou, à peça 110, o processo administrativo nº 59530.001104/2019-12, na qual consta a cronologia e documentação acerca da aplicação da penalidade, os quais confirmam a legalidade da Resolução nº 1041, da DEX da Codevasf. Em vista disso, observa-se que não restou à Comissão outra alternativa senão o cumprimento das regras editalícias, mediante o não provimento da solicitação do licitante.

II. II. DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE TRUNFO LOCAÇÕES, CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA

No tangente à Decisão do Recurso da licitante Trunfo Locações, Construções e Serviços LTDA, a Comissão ponderou que: *A desclassificação deu-se pela falta da proposta que deveria constar no certame, devidamente identificada. A alegação que a proposta estava em envelope diferente e erroneamente rotulado não é erro material, portanto não obriga a comissão na aplicação dos princípios do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas. Pelo*



contrário, impele à aplicação do princípio da Vinculação ao instrumento convocatório, Legalidade, Isonomia, Moralidade e da Probidade Administrativa. A comissão não detinha o condão de determinar que a proposta financeira estava em outro envelope entregue. A mera suposição não tinha a propriedade de determinar a sua abertura. Se tal envelope fosse aberto, por mera suposição e não tivesse a proposta que deveria estar identificada, todo processo licitatório estaria comprometido, culminando com a anulação do certame.

Acerca dos invólucros, o **item 4.1 do Edital 15/2020** assim dispõe:

4.1. Os (As) proponentes (s) deverão fazer entrega no dia, horário e local mencionados no item 1 deste Edital, de 02 (dois) invólucros, fechados e numerados, contendo:

- *Invólucro n. ° 01 – “Proposta Financeira”*
- *Invólucro n. ° 02 – “Documentação de Habilitação”*

De maneira complementar, o **item 10.1.1 do Termo de Referência do Edital 15/2020**, assim dispõe:

10.1.1. Na parte externa dos respectivos invólucros deverá constar as seguintes inscrições:

INVÓLUCRO I
PROPOSTA FINANCEIRA EDITAL Nº: OBJETO: Alienação de Unidades Parcelares Agrícolas Empresariais no Projeto Público de Irrigação Pontal Sul. NOME OU DENOMINAÇÃO SOCIAL: ENDEREÇO: E-MAIL: TELEFONE:

INVÓLUCRO II
DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO EDITAL Nº: OBJETO: Alienação de Unidades Parcelares Agrícolas Empresariais no Projeto Público de Irrigação Pontal Sul. NOME OU DENOMINAÇÃO SOCIAL: ENDEREÇO: E-MAIL: TELEFONE:

No tocante à fase de julgamento das propostas, mediante abertura do Invólucro n. ° 01 – “Proposta Financeira”, os **itens 5.3, 5.4 e 5.5 do Edital 15/2020**, assim dispõem:

5.3. A Comissão Técnica de Julgamento procederá à abertura dos invólucros n.º 01 (um) "Proposta Financeira" e rubricará todos os documentos nele contidos, sempre conjuntamente com até 03 (três) proponentes presentes à sessão pública, e que serão identificados na ata respectiva, passando em seguida à fase de julgamento das referidas propostas, conforme previsto no subitem 6.1. abaixo.

5.4. Os fechos do Invólucro n.º 2 – “Documentação de Habilitação” das proponentes participantes serão rubricados pela Comissão Técnica de Julgamento, bem como por até 03 (três) proponentes presentes à sessão, e permanecerão sob a guarda e responsabilidade da Secretária Regional de Licitações – 3ª SL até a data a ser marcada para a abertura da documentação de habilitação da pessoa física ou jurídica 1ª colocada, conforme o caso, obedecendo assim a ordem de classificação das propostas financeiras até que se defina a habilitação do licitante de melhor proposta.

5.5. Os (As) proponentes classificados (as) com a melhor “Proposta Financeira” de acordo com o subitem 6.1.1. abaixo, terão sua “Documentação de Habilitação” – Invólucro n.º 2, aberta em dia, hora e local que serão, previamente, comunicados pela CODEVASF.

Assim sendo, observa-se que a abertura dos invólucros se situam em fases distintas, na medida em que, a ausência do Invólucro n.º 01 – “Proposta Financeira” na respectiva sessão de abertura, implicou na desclassificação da licitante. Assim, destaca-se que, na Decisão do Recurso da licitante Trunfo Locações, Construções e Serviços LTDA, a Comissão ponderou que:

A proposta que não atender aos requisitos do Edital será desclassificada ou desqualificada, conforme o caso (art. 48, I, da Lei 8.666/93). Neste contexto, a segunda melhor proposta será chamada para ser apreciada pela autoridade julgadora. A falta de identificação de invólucro com a proposta financeira resulta claramente que a proposta não cumpre os exatos termos do edital. Não só a especificação divergente, mas a ausência da identificação de proposta compromete a leitura das ofertas.

Embora se considere válida a fundamentação da desclassificação da licitante com

base no art. 48, I, da Lei 8.666/93⁷, entende-se perfeitamente aplicável ao caso em apreço, **o art. 56, incisos I e VI, da Lei nº 13.303/2016, verbis:**

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

I - contenham vícios insanáveis;

[...]

VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.

Observa-se ainda que, consoante exposto acima, a licitante alegou que ausência de identificação no invólucro trata-se de erro material, passível retificação com fundamento no formalismo moderado. Cumpre destacar que, acerca das espécies de erros, existem suficientes referências doutrinárias e jurisprudenciais com o objetivo de conceituá-las, nesse sentido, Victor Aguiar Jardim de Amorim⁸ assim as sintetiza:

Erro Formal: Quando um documento é produzido de forma diversa da exigida. Por uma questão de instrumentalidade das formas, o documento poderá ser considerado válido quando, embora produzido de forma diferente da exigida, atingir a finalidade pretendida. Exemplos de erro formal em licitação: o erro de identificação do envelope sanado antes da sua abertura; ausência de um documento cujas informações foram supridas por outro documento constante do envelope; .

Erro Material: Quando há falha de conteúdo na informação, havendo evidente desacordo entre a vontade e o que de fato foi expressado no documento. Uma vez que retrata a inexatidão material, refletindo uma situação ou algo que obviamente não ocorreu, o erro material admite correção. Logo, o saneamento não acarretaria em alteração quanto à substância do documento.

Erro Substancial: A omissão ou falha substancial prejudica o conteúdo essencial do documento, inviabilizando seu adequado entendimento. Não “seria possível

⁷ Art. 48. Serão desclassificadas: I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

⁸ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. A realização de diligências e a (im)possibilidade de juntada posterior de documento nas licitações públicas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 27, n. 6760, 3 jan. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72375>. Acesso em: 21 mar. 2022.

saneamento”, uma vez que se trata de vício insanável, posto que relacionado à substância do documento. A eventual correção acarretaria na substituição de informações essenciais ou, ainda, na inclusão posterior de documento que não se refira a mera complementação ou esclarecimento.

Dessa forma, considerando os fatos ocorridos e as disposições jurídicas e editalícias, considera-se irrelevante classificar em quaisquer das modalidades de erros acima. Na medida em que **sequer havia informação a ser corrigida no invólucro**, sendo assim impossível classificá-lo como erro material. E, mesmo que se considerasse como erro formal, a sua retificação somente poderia ser feita antes da abertura, na sessão específica, em virtude da possibilidade de aplicação do formalismo moderado. De modo que, em última análise, esse vício poderia até se considerar como erro substancial, visto que esse não comporta saneamento, como no caso em apreço.

Portanto, qualquer possibilidade de saneamento tornou-se inviável no presente caso, uma vez que a licitante não esteve presente na sessão de abertura Invólucro n. ° 01. Desse modo, a abertura de invólucro sem identificação, em momento posterior, consistiria em tratamento diferenciado à licitante. De maneira que, nesse mesmo certame, a licitante Terra Boa Comércio de Materiais Construção LTDA, que apresentara propostas para UPE's 029 e 030, fora desclassificada por apresentar envelope vazio, situação semelhante ao caso em apreço, uma vez que a retificação implicaria em tratamento diferenciado. Assim, a Comissão não dispunha de discricionariedade para abrir envelopes sem identificação ou conceder oportunidade para reapresentação da proposta.

Outrossim, ainda no tocante à impossibilidade de abertura de invólucro não identificado, a Comissão ponderou que *não poderia determinar a abertura de invólucro diferente daquele determinado, por mera suposição, sob pena de crime. A abertura antecipada da documentação e das propostas ou a revelação do seu conteúdo fora das oportunidades regulamentares ou fixadas pelo órgão julgador, constitui violação do sigilo necessário, punível como crime pelo art. 94 da Lei 8.666, de 1993, e no âmbito administrativo ou na esfera judicial civil, dará ensejo à anulação do procedimento licitatório ou de seu julgamento.* Embora esta Assessoria Jurídica considere correta a análise da Comissão, cabe registrar que **o art. 94 da Lei nº 8.666/1993 foi revogado pela Lei nº 14.133/2021**, aplicável às estatais por força do art. 185⁹, de sorte que o mesmo tipo penal passou a constar no art. 337-J dessa Lei, *litteris*:

⁹ Art. 185. Aplicam-se às licitações e aos contratos regidos pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, as disposições do Capítulo II-B do Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.

Isto posto, conclui-se pela regularidade jurídica do Relatório Final da Licitação Edital 15/2020 e das Decisões dos Recursos Administrativos, as quais os julgaram improcedentes, permanecendo os licitantes recorrentes na condição de desclassificados. Destacando-se que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos, tendo em vista a falta de competência técnica para analisar questões situadas para além de tal esfera.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a documentação disponível, a legislação aplicável à espécie e o Edital nº 015/2020; **opina-se pela regularidade jurídica do Relatório Final da Licitação**, e das **Decisões dos Recursos Administrativos**, as quais os julgaram improcedentes, mantendo-se as desclassificações dos licitantes, conforme abaixo:

- a) Conclui-se que pela regularidade jurídica de indeferimento do Recurso Administrativo do licitante Antônio Hilton Nunes Soares, com fundamento no item 3.2 do Edital 15/2020, c/c os itens 2 e 6.1.2 do seu Termo de Referência.
- b) Conclui-se que pela regularidade jurídica de indeferimento do Recurso Administrativo da licitante Trunfo Locações, Construções e Serviços LTDA, com fundamento no item 4.1 do Edital 15/2020 c/c o item 10.1.1 do seu Termo de Referência; bem como nos itens 5.3, 5.4 e 5.5 do Edital.

É o parecer.

Salvo melhor juízo.

Gabriella Martins de Souza Guerra

Estagiária

Milrion Gomes Martins

Chefe da 3ª/AJ

Decisão nº 741/2022