

**PARECER JURÍDICO “SES/SAJ/DACC” Nº. 554/2020**

Processo nº: 2019/30550/004875

Assunto: Análise de Recurso Administrativo interposto pela empresa ADM Comércio de Implantes Ltda. em sede do Pregão Eletrônico nº 135/2020.

**1. RELATÓRIO**

O processo em epígrafe trata do Pregão Eletrônico nº 135/2020 o qual tem por objeto o registro de preços para eventual e provável aquisição por **SISTEMA DE CONSIGNAÇÃO DE ÓRTESES, PRÓTESES E MATERIAIS ESPECIAIS (OPME)** destinados ao serviço de **GASTROENTEROLOGIA** nos hospitais do Estado.

Em síntese, foram os autos encaminhados a esta Superintendência de Assuntos Jurídicos/Diretoria de Análises de Contratos e Convênios por intermédio Despacho nº 1915/2020/SES/SCL, fl. 475, oriundo da **Superintendência da Central de Licitação**, para análise e emissão de parecer na intenção de subsidiar decisão do Secretário de Estado da Saúde, no “Recurso” interposto pela empresa recorrente **ADM COMÉRCIO DE IMPLANTES LTDA**, bem como “Decisão”, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 135/2020.

É o necessário relatório.

**2. PRELIMINARMENTE**

Destaca-se que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam nos autos até a presente data.

Com efeito, à luz da legislação vigente, incumbe a esta unidade prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, restrito à legalidade quanto à matéria ora consultada, enfatizamos que esta peça jurídica é facultativa, não lhe competindo adentrar a conveniência e oportunidade dos atos praticados, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, sujeitos exclusivamente ao crivo do Gestor.

Por fim, está SAJ/DACC, incumbe apenas à análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados.

**3. FUNDAMENTAÇÃO****3.1 DOS FATOS**

Publicado o Pregão Eletrônico nº 135/2020 a empresa DMI BRASÍLIA MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR EIREILI sagrou-se vencedora na fase de lances para fornecimento de órteses, próteses e materiais especiais (OPME) dos Grupos 04 e 06.

Valdeci Alves Rocha Junior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matricula nº 11160709-4



Irresignada com o resultado, a empresa **ADM COMÉRCIO DE IMPLANTES LTDA.**, apresentou recurso, fls. 469/470, em face da decisão do Pregoeiro, alegando em síntese o que segue:

*“Todavia, ao analisar a documentação relativa à sua habilitação, atestamos, que na data da abertura das propostas (07.08.2020), a recorrida não preencheu os requisitos exigidos no item 14.4 “F” do edital e do art. 31, II da Lei nº 8.666/93.”*

Diante dos fatos e da documentação apresentada nos autos o Pregoeiro da Secretaria da Saúde emitiu a seguinte decisão, fls. 471/474-v:

IV – DECISÃO

Por todo o exposto, DECIDO:

a) **RECEBER** e conhecer o Recurso interposto pela empresa **ADM COMÉRCIO DE IMPLANTES LTDA** eis que tempestivo, atendendo o disposto no item 15 do instrumento convocatório, para:

b) **JULGAR IMPROCEDENTE**, com base no Edital do Pregão Eletrônico nº 135/2020, item 14.8, letra “q” do Edital, bem como nos artigos 41 c/c 3º da Lei 8.666/93, para manter **CLASSIFICADA** da empresa **DMI BRASÍLIA MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR EIRELI** para os lotes 04 e 06.

Passa-se à análise jurídica, tomando como fundamento os atos e documentos técnicos que compõem os autos, devidamente justificados, os quais contêm os elementos concorrentes ao convencimento, pelos motivos a seguir expostos.

## 4. DO MÉRITO

### 4.1 DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Ressalta-se, de suma importância, o esclarecimento quanto ao **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, vez que a vinculação às regras do certame ocorre tanto para a Administração quanto para os administrados.

Trata-se de segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Assim sendo, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, há o preceito legal de vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *in 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

Voldeci Alves Rocha Junior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matricula nº 11160705-4



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 inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Nesse mesmo sentido, segundo Lucas Rocha Furtado, o instrumento convocatório “é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416).

Ainda sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no **Supremo Tribunal Federal (STF)** e no **Tribunal de Contas da União (TCU)**, vejamos:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, 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.

(STF - RMS: 23640 DF, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/10/2001, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-12-2003).

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM APLICAÇÃO DE MULTA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES. PROVIMENTO NEGADO.

1. **A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993)**.

2. Nega-se provimento ao recurso quando as alegações não são suficientes para desconstituir os fundamentos da deliberação recorrida.

(TCU - ACÓRDÃO Nº 2307/2010 – Plenário, Processo nº TC 032.149/2008-2, Relator: Ministro Valmir Campelo, Data da Sessão: 15/9/2010 – Ordinária).

Valdeci Alves Rocha Junior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matrícula nº 14160705-4



Portanto conclui-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes (art. 37, inciso XXI, da CF/88), é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

#### 4.2 DA TEMPESTIVIDADE

O instrumento convocatório, em seu item 15 prevê a possibilidade da interposição de recurso, a fim de possibilitar a impugnação de qualquer ato durante o processo licitatório, nos termos da Lei 8.666/93.

Cumprido destacar, quanto a tempestividade, os termos do Decreto nº 10.024 de 20/09/2019, que incumbe aos licitantes apresentarem suas intenções de recursos conforme disposto em lei:

Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.

§ 1º As razões do recurso de que trata o caput deverão ser apresentadas no prazo de três dias.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

§ 3º A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no caput, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados.

Neste passo, nos termos do inciso VII do artigo 17 do citado Decreto cumpre ao Pregoeiro “receber, examinar e decidir os recursos...”, assim, verifica-se que em fls. 471-v/472, o Pregoeiro julgou tempestivo o presente recurso nos termos do instrumento convocatório, o considerando hábil a análise.

#### 4.3 DA ANÁLISE MERITÓRIA DOS FUNDAMENTOS DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA ADM COMÉRCIO DE IMPLANTES LTDA

O recurso da empresa Recorrente fundamenta-se, principalmente, no sentido de que a empresa vencedora descumpriu a exigência do item 14.4 “f” do edital e do artigo 31, inciso II da lei nº 8.666/93. Vejamos o que preleciona as normativas, respectivamente:

14.4. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com a proposta, a

Valdeci Alves Rocha Junior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matricada nº 11160705-4

Página 4 de 7  
SES/SAJ/DACC/SGA



seguinte documentação:

f) Apresentar comprovação da boa situação financeira da Licitante, aferida com base nos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) E Liquidez Corrente (LC) igual ou maiores que 01 (um);

**Art. 31.** A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

II - Certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

Consoante o Decreto nº 3.722/2001, que dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, “o registro de fornecedor no SICAF terá vigência de um ano, ressalvado o prazo de validade da documentação apresentada para fins de atualização no Sistema, a qual deverá ser reapresentada, periodicamente, à vista de norma específica, objetivando sua regularidade cadastral” (art. 4º).

Nesse sentido, é necessário apor ao corpo deste parecer a Instrução Normativa nº 03 de 26/04/2018 que trata das regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal. Senão vejamos:

Art. 18. O registro cadastral no Sicafe, bem como a sua renovação, será válido em âmbito nacional pelo prazo de um ano.

§ 1º A manutenção cadastral será realizada automaticamente pelo Sistema, desde que o cadastrado encontre-se com o CPF e o CNPJ válidos na Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 2º O prazo de validade estipulado no caput não alcança as certidões ou documentos de cunho fiscal e trabalhista, da Seguridade Social, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, Balanço Patrimonial e demais demonstrações contábeis com prazos de vigência próprios, cabendo ao fornecedor manter atualizados seus documentos para efeito de habilitação.

(...)

Art. 15. O registro regular no nível Qualificação Econômico-financeira supre as exigências dos incisos I e II do art. 31, da Lei nº 8.666, de 1993.

(...)

Art. 23. Ao fornecedor inscrito no SICAF, cuja documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista e à qualificação econômico-financeira encontrar-se vencida, no referido Sistema, será facultada a apresentação da documentação atualizada à Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro, conforme o caso, no momento da habilitação.

Destarte, verifica-se que o comprovante de cadastro no SICAF supre a necessidade imposta no inciso I e II da lei de licitações, e que em caso de certidões vencidas é facultada a apresentação da documentação atualizada. **Assim, verifica-se**

Valdeci Alves Rocha Junior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matricula nº 11160705-4

Página 5 de 7  
SES/SAJ/DACC/SGA



que no intuito de sanar a pendência apontada no SICAF, fl. 446, pertinente à qualificação econômico-financeira, a empresa Recorrida apresentou balanço patrimonial atualizado.

Outrossim, cumpre observar que segundo orientação do ComprasNet (disponível no site <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/detalhaAviso.asp?ctdCod=763>) a pendência cadastral poderá ocorrer em virtude de:

**Nível VI - Qualificação Econômico-Financeira:**

Caso exista pelo menos um registro vigente sem *upload* de arquivo (tanto o arquivo referente ao Balanço Contábil quanto à Certidão de Falência / Recuperação);

Caso não conste um Balanço Contábil vigente (no caso de o fornecedor possuir pelo menos um balanço contábil, porém sem nenhum vigente); e

Caso não conste informação de Balanço Contábil (no caso de o fornecedor ter o nível VI cadastrado, porém sem nenhum registro de balanço contábil).

Desta forma, consoante o artigo 25 da Instrução Normativa nº 03, de 26/04/2018, abaixo transcrito, nos casos de pendência cadastral, o órgão licitante deverá abrir prazo de no mínimo 02 (duas) horas para que o fornecedor regularize seu cadastro, conforme o estabelecido no parágrafo único art. 28.

## 6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, tendo em vista que a licitação tem sempre por finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o poder público, buscando a proposta mais vantajosa ao Estado, mas sempre pautados nos princípios da legalidade, boa-fé, moralidade, probidade, publicidade e vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse íterim, considerando que a certidão de falência e concordada é um documento exigível nas licitações públicas, por força do inciso III do artigo 31 da Lei 8666/93, que tem por finalidade aferir a qualificação econômico-financeira do licitante, haja vista que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas.

Assim, embasada no edital de licitação e pelas normas e princípios que regem o direito administrativo, considerando os elementos que compõe os autos, abstraídos dos aspectos eminentemente técnicos, observamos o que segue:

O edital de um processo licitatório deve ser claro, preciso e com parâmetros objetivos, evitando a necessidade de esclarecimentos. Assim, embora seja permitida a realização de diligências a fim de sanar dúvidas, deve o julgador observar os critérios do edital e anexos nos seus julgamentos, não podendo se utilizar da subjetividade ou julgar conforme seu entendimento, sem que haja fundamento no edital e na lei.

Valdeci Alves Rocha Junior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matricula nº 11160705-4



Nessa perspectiva, considerando as peculiaridades do caso e a dúvida jurídica instada, solicitamos apoio da Douta Procuradoria para manifestação conclusiva da matéria, nos termos ao art. 1º, VI e VII, da Lei Complementar Estadual nº 20/99.

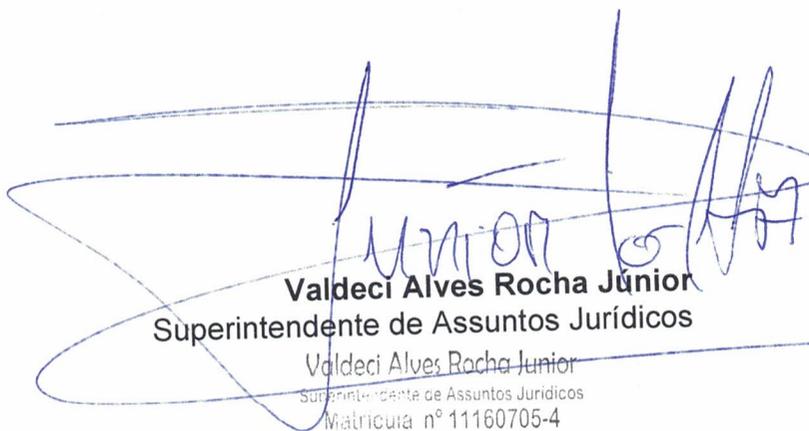
É o parecer, S.M.J., que submetemos à aquiescência do ilustre secretário, para que surta seus efeitos legais.

**SUPERINTENDÊNCIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS – SES/TO**, em Palmas, capital do Estado, aos 16 (dezesseis) dias do mês de setembro de 2020.

  
**Síntia Gomes de Assis**  
Assessora Jurídica

De acordo,

  
**Shirley Barros de Sousa**  
Diretora de Contratos e Convênios

  
**Valdeci Alves Rocha Júnior**  
Superintendente de Assuntos Jurídicos

Valdeci Alves Rocha Júnior  
Superintendente de Assuntos Jurídicos  
Matricula nº 11160705-4

SGD: 2020/30559/114971  
PROCESSO Nº: 2019.30550.004875

## DESPACHO - 1122/2020/SES/GASEC

HOMOLOGO o **Parecer Jurídico SES/SAJ/DACC nº. 554/2020**, emitido pela Diretoria de Análises de Contratos e Convênios – DACC – da Superintendência de Assuntos Jurídicos, acerca da **análise jurídica do recurso interposto pela empresa ADM COMÉRCIO DE IMPLANTES LTDA no curso do Pregão Eletrônico nº 135/2020**, que tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS para eventual aquisição por SISTEMA DE CONSIGNAÇÃO DE ÓRTESES, PRÓTESES E MATERIAIS ESPECIAIS (OPME) destinados ao serviço de **GASTROENTEROLOGIA** nos hospitais do Estado.

Por fim, em observância ao art. 1º, VI e VII, da Lei Complementar Estadual nº 20/99, que impõe à **Procuradoria Geral do Estado** a competência privativa para “orientar o pensamento jurídico do Poder Executivo, mediante a fixação de jurisprudências, devidamente atualizadas” e de “emitir pareceres nos processos em tramitação nos órgãos do Poder Executivo”, após manifestação da CGE, **devem os autos seguir a este Órgão Jurídico Especializado para manifestação e parecer conclusivo sobre o tema em apreciação.**

**GABINETE DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE – SES/TO**, em Palmas, capital do Estado, aos 16 (dezesseis) dias do mês de setembro do ano de 2020.

**LUIZ EDGAR LEÃO TOLINI**  
Secretário de Estado da Saúde

SES/GAB

