



GOVERNO MUNICIPAL  
**Pacatuba**  
*O Futuro não pode parar*  
Secretaria de Administração  
e Finanças

Uma cidade certificada



# RESPOSTA AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PACATUBA  
Rua Cel. João Carlos, 345 - Centro  
CEP: 61.801-225 Pacatuba-CE

Pregão Eletrônico n. 09.001/2022-PE

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE, PARA ATENDER DE FORMA COMPLEMENTAR ÀS NECESSIDADES DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PACATUBA-CE**

### DECISÃO DE RECURSO

#### I – DO RELATÓRIO:

Trata-se de pregão eletrônico, com objetivo de **CONTRATAR EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE, PARA ATENDER DE FORMA COMPLEMENTAR ÀS NECESSIDADES DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PACATUBA-CE.**

Designada sessão as empresas **BG SERVIÇOS DE CLINICA MÉDICA EIRELLI e SIMSAÚDE SERVIÇOS LTDA** tiveram suas propostas desclassificadas por não atenderem as regras do edital.

A recorrente **SIMSAÚDE** foi desclassificada por não apresentar proposta de acordo com o item 7. “DA PROPOSTA DE PREÇOS ELETRÔNICA” e seus subitens.

Quanto a recorrente **BG SERVIÇOS DE CLÍNICAS MÉDICAS EIRELLI** foi desclassificada, por descumprir o item 7.1.3 (Prazo de execução dos serviços, conforme os termos deste edital e Termo de Referência) e 7.1.7 (7.1.7. Declaração da licitante que, nos valores apresentados acima, estão inclusos todos os tributos, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, taxas, fretes, seguros, deslocamentos de pessoal, custos e demais despesas que possam incidir sobre o objeto licitado, inclusive a margem de lucro).

Inconformadas referidas licitantes apresentaram recursos administrativos contra a decisão da pregoeira.

Assinado de forma digital por WILAMES FREIRE BEZERRA: 34652930372  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF A3, ou=EM BRANCO, ou=11825802000157, cn=WILAMES FREIRE BEZERRA:34652930372  
Dados: 2022.02.09 15:12:03 -03'00'

A empresa **SIMSAÚDE SERVIÇOS LTDA** sustenta que apresentou proposta no padrão do sistema e fez inserir todas as informações necessárias à correta compreensão da proposta, bem como apresentou Planilha de Composição de Custos, nos termos do edital.

Ainda alega a SIMSAÚDE que o pregoeiro poderia realizar diligência para sanar dúvidas e que há excesso de rigor.

Por último, a SIMSAÚDE, sem relação com sua desclassificação, diz que apresentou atestado de qualificação técnica compatível e similar com a natureza dos serviços.

Já a empresa BG SERVIÇOS DE CLÍNICA MÉDICA EIRELI alega que as declarações exigidas nos itens 7.1.3 e 7.1.7. estão supridas, pelo fato do item 7.2. do edital afirmar que a apresentação da proposta de preço pressupõe o pleno conhecimento e atendimento às exigências de habilitação no edital, tendo a empresa supostamente apresentado a proposta nos termos do art. 7.2.1.

Ainda diz que se faz necessário evitar formalismos excessivos e injustificados.

É o relatório necessário

## **DA DECISÃO**

No presente caso a discussão cinge-se acerca do item 7 do edital, que destaca-se adiante:

### **7. DA PROPOSTA DE PREÇOS ELETRÔNICA**

**7.1.** A Proposta de Preços, sob pena de desclassificação, deverá ser enviada exclusivamente por meio do sistema eletrônico, SEM A IDENTIFICAÇÃO DO FORNECEDOR (vedada, inclusive, a inclusão de endereço, telefone e outras informações que possam de qualquer modo identificar o licitante), caracterizando o produto proposto no campo discriminado, contemplando todos os itens do lote, em conformidade com o Termo de Referência – Anexo I do Edital, a qual conterá:

**7.1.1.** A modalidade e o número da licitação;

**7.1.2.** Endereçamento À Pregoeira da Prefeitura Municipal de Pacatuba-CE;

**7.1.3.** Prazo de execução dos serviços, conforme os



termos deste edital e Termo de Referência;

**7.1.4.** Prazo de validade da Proposta de Preços não inferior a 60 (sessenta) dias;

**7.1.5.** Os itens cotados, nos quantitativos licitados, segundo a unidade de medida consignada no edital;

**7.1.6.** Os valores unitários e totais de cada item cotado, bem como o valor global da Proposta de Preços por extenso, todos em moeda corrente nacional;

**7.1.7.** Declaração da licitante que, nos valores apresentados acima, estão inclusos todos os tributos, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, taxas, fretes, seguros, deslocamentos de pessoal, custos e demais despesas que possam incidir sobre o objeto licitado, inclusive a margem de lucro.

**7.1.8.** Declaração de que o proponente cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua Proposta de Preços está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório (edital).

**7.1.9** A Proposta de Preços deverá apresentar, ainda:

**A)** Composição de preços unitários, conforme Planilha de Composição de Custos Unitários Anexo I.1 deste Edital.

Ao analisar as propostas das empresas verifica-se que ambas não cumpriram as exigências do edital.

A proposta da SIMSAÚDE não atende as exigências acima, especialmente a composição de preços unitários, limitando-se a arbitrar um valor global, sem apontar como chegou a tal numerário, o que demonstra que não há intenção de concorrer e executar o contrato.

Não há sequer em falar em rigorismo ou na realização de diligência para sanar dúvida, pois não há dúvida, é claro que a recorrente espontaneamente apresentou proposta totalmente destoante com as previsões constantes do edital.

Melhor sorte não tem a BG Serviços Médicos que igualmente deixou de cumprir exigências claras do Edital, prejudicando o conhecimento do real valor proposto e do prazo de execução, haja vista que não realizou as declarações dos itens 7.1.7 e 7.13.

Não há que se confundir a presunção tratada no item 7.2, com as declarações precisas e específicas exigidas nos itens acima (7.1.7 e 7.13), fosse assim constaria no edital apenas o item 7.2.

Assim, não tendo as empresas recorrentes atendido as exigências do edital consignadas no item 7 e seus subitens, não se mostra viável a reforma da decisão que desclassificou as empresas recorrentes.

A respeito, é a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

*“O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua lei interna”. Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que estabelece as regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda, que não reproduzidas em seu texto, como bem diz Hely Lopes Meirelles, o edital é a matriz da licitação e do contrato”; daí não se pode „exigir ou decidir além ou aquém do edital”.*

No mesmo sentido assevera JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

*“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras 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. [...] 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”.*

Frize-se, que o licitante poderia, na forma da legislação vigente, impugnar o edital até o terceiro dia útil que antecede a sessão (art. 24, §3º, do decreto nº 10.024/2019), o que não o fez. Após, o “direito se esvai com a aceitação das regras do certame” (STJ – RESP 402826 – SP, Relatora: Ministra Eliana Calmon).

Outrossim, não há falar em excesso de formalismo por parte da Administração Pública ao impor o cumprimento às exigências editalícias. Ordenar que os licitantes preencham todos os itens estabelecidos resguarda os princípios da legalidade e da isonomia, permitindo, pois, a prevalência do Interesse Público.

A norma deve ser analisada de forma sistematizada, almejando-se o apuro teleológico. Como se pode notar, as exigências inscritas na lei não possuem o escopo de restringir a competição e, sim, garantir que o vencedor da licitação possa fornecer o produto na integralidade e na qualidade que se espera. Só assim, a Administração Pública estará resguardando o interesse público.

Trata-se de uma 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.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, 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)”.*

O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação a respeito da vinculação do edital com o art. 41, §2º, da Lei 8.666: "Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugná-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo" (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo: RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu:

*ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", **este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica.** Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, **não supre a exigência do edital.** Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não for a solicitada, **é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.***

O TRF1 também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288): "Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não



pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada' (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, **não pode esta se furtar ao seu cumprimento**, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”.

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou:

*“Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) **O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido**, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por eleveiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)”*(Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). *A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia”.*

Por fim, para além dos tribunais judiciais, mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há centenas de acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, com orientação alinhada àquela apresentada neste parecer e que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo tribunal no Acórdão 483/2005: “Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993”.

Decisões recentes reforçam essa posição do TCU, como se constata no sumário dos acórdãos a seguir transcritos:



Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO

Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Conclui-se, portanto, 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, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital.

Dito isto, não merece reforma a decisão da pregoeira, pois agiu nos moldes do previsto no edital do certame.

**3. DA DECISÃO FINAL:**

Consoante as razões acima expostas e com fundamento no princípio da vinculação ao instrumento convocatório **NEGO PROVIMENTO** aos recursos interpostos pelas empresas **BG SERVIÇOS DE CLÍNICA MÉDICA EIRELLI e SIMSAÚDE SERVIÇOS LTDA.**

Publique-se, registre-se e cumpra-se

Assinado de forma digital por WILAMES FREIRE BEZERRA:34652930372  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,  
ou=RFB e-CPF A3, ou=EM BRANCO, ou=11825802000157, cn=WILAMES  
FREIRE BEZERRA:34652930372

Dados: 2022.02.09 15:10:51 -03'00'

**WILAMES FREIRE BEZERRA**  
**SECRETÁRIO DE SAÚDE**