



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO JURÍDICO

**PARECER n. 00255/2022/CONSUL/PFENAP/PGF/AGU**

**NUP: 04600.004294/2022-54**

**INTERESSADO: FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP**

**ASSUNTO: HABILITAÇÃO DE ENTIDADE EM CHAMAMENTO PÚBLICO DE SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL (DECRETO Nº 9.190, DE 2017)**

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. CHAMAMENTO PÚBLICO. EDITAL ENAP Nº 168/2022. QUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. ETAPA DE HABILITAÇÃO. DOCUMENTOS ESSENCIAIS. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ERRO SUBSTANCIAL. INABILITAÇÃO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA.

I. Chamamento Público publicado por meio do Edital Enap nº 168/2022 para selecionar pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à educação, aptas ou dispostas à qualificação como Organização Social, nos termos do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017.

II. A entidade “Centro de Governança República.org” não foi habilitada por não apresentar “documentos essenciais” do instrumento convocatório, decisão da qual interpôs recurso alegando erro formal sanável conforme previsão editalícia.

III. Interpretação de acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF e com o Decreto nº 9.190, de 2017.

IV. Acórdão nº 2443/2021 - Plenário do Tribunal de Contas da União; Acórdão nº 1211/2021 - Plenário do Tribunal de Contas da União; Recurso Especial nº 1.717.180 - SP da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça; AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.897.217 - SP da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça.

V. Possibilidade de juntada de documento que retrate situação pré-existente ao momento no qual, de acordo com as regras do instrumento convocatório, foi oportunizada a juntada dos documentos habilitatórios.

VI. Os documentos juntados em fase recursal não são pré-existentes ao momento da juntada dos documentos de habilitação.

VII. Manutenção da decisão recorrida em face do descumprimento de disposições editalícias.

## **I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Avaliação da Enap a esta Procuradoria, por meio do Despacho nº 12862/2022, quanto ao tipo de erro cometido pela entidade Centro de Governança República.org, na etapa de Habilitação do Processo Seletivo regido pelo Edital nº 168/2022, ao não entregar os documentos dos itens 5.1.2.3.1.8 e 5.1.2.3.1.9 do Edital nos moldes em que solicitados.

2. Em 2021, a Enap publicou o Edital nº 164/2021 (SEI nº 0530632), com vistas a selecionar entidade sem fins lucrativos interessada em se qualificar como Organização Social, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, para firmar contrato de gestão com a Enap e assumir as atividades de produção e oferta de cursos de educação executiva a distância.

3. Referido chamamento recebeu duas inscrições: a do Centro de Governança República.org e a da Rede Brasileira de Certificação, Pesquisa e Inovação - RBCIP. Ao longo do procedimento, a proponente Rede Brasileira de Certificação declinou da participação e o Centro de Governança República.org foi considerado habilitado, mas desclassificado na Etapa 4 do certame, por não atingir a pontuação mínima de 50% nos itens da Carta de Intenções à publicização da EV.G, fazendo com que o chamamento público restasse fracassado.

4. Com isso, a Enap solicitou ao Ministério da Economia a edição de nova portaria autorizativa, pelo que foi editada a Portaria ME nº 7.988, de 5 de setembro de 2022 (SEI nº 0610095) com a publicação, pela Enap, do Edital nº 168/2022, constante do Processo SEI nº 04600.002648/2022-26, cujo objeto é um chamamento público para selecionar pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à educação, nos termos da Lei nº 9.637, de 1998, do Decreto nº 9.190, de 2017, e demais normas aplicáveis, visando a qualificá-la como organização social para firmar parceria com a Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap, mediante a celebração de contrato de gestão, visando à realização das atividades de produção e oferta de cursos de educação executiva a distância (cursos *online* de curta duração) da Escola Virtual de Governo - EV.G.

5. A etapa de inscrição das entidades interessadas com o envio da documentação essencial para habilitação e das propostas à Comissão de Avaliação foi encerrada no dia 28/11/2022. Na Fase de Habilitação, a entidade Centro de Governança República.org foi considerada não habilitada por não apresentar os documentos dos itens 5.1.2.3.1.8 e 5.1.2.3.1.9 do Edital nos moldes em que solicitados, quais sejam, Ata da assembleia geral **com vistas ao atendimento deste chamamento público** e estatuto social da entidade adequado à qualificação como organização social inclusive quanto à previsão do **Conselho de Administração como entidade máxima da entidade** (SEI nº 0644210).

6. O Centro de Governança República.org interpôs recurso insurgindo-se contra o resultado sob o argumento de que houve "erro meramente formal" na sua documentação, os quais não envolveriam aspectos substanciais da sua habilitação e poderiam ser sanados nos termos do item 5.1.3.2.1 do Edital (SEI Nº 0645941). As entidades que participaram do chamamento público apresentaram contrarrazões em face do recurso interposto pelo Centro de Governança República.org sob alegação de obrigação de vinculação ao instrumento editalício.

7. A Comissão afirma que o próprio Edital nº 168/2022, traz a previsão da não eliminação da proponente na fase recursal, quando haja "mero erro formal" identificado nesta fase e, portanto, não haveria ferimento ao princípio da vinculação ao instrumento editalício caso se chegasse a uma conclusão de que o erro foi de natureza formal, mas que em reunião realizada na data de 15/12/2022, a Comissão não chegou a uma conclusão sobre o tipo de erro que incorreu a recorrente, solicitando auxílio desta PF-Enap.

8. Os autos estão instruídos com os documentos necessários a esta análise. Este é o relato suficiente para o exame jurídico do processo. Esclareça-se, previamente, que a seguinte análise se restringirá aos aspectos jurídico-formais, não adentrando as questões de natureza técnica e de mérito administrativos, que se pressupõem em conformidade com o interesse e as necessidades da administração. As recomendações expedidas por este órgão de assessoramento jurídico, portanto, não abrangem as matérias que envolvam a conveniência e a oportunidade próprias da atuação administrativa discricionária nessa temática.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

9. Advirta-se, preliminarmente, que a análise da presente solicitação pela Procuradoria Federal há de, forçosamente, restringir-se aos aspectos jurídicos, nos termos do inciso II do art. 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993, abstraindo-se, portanto, os aspectos de conveniência e oportunidade em si. Nesse sentido, veja o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

10. Cumpre esclarecer, ainda, que nos termos do § 1º do art. 37 da Lei nº 13.327, de 2016, no exercício de suas atribuições, os Procuradores Federais da Advocacia-Geral da União "buscarão garantir a segurança jurídica das ações

governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação". Ademais, é competência da Procuradoria Federal, nos termos do art. 10, do Anexo I, do Decreto nº 10.369, de 22 de maio de 2020, alterado pelo Decreto nº 11.094, de 13 de junho de 2022 e do art. 11 da Portaria Enap nº 8, de 30 de junho de 2022, dentre outras, exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da Enap.

11. Com base nas premissas estabelecidas nos itens anteriores, passa-se à análise propriamente dita.

## II.a - Da análise da questão objeto do recurso SEI nº 0645932:

12. O chamamento público que ora se analisa surgiu em razão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1.923/DF, relatada pelo então Ministro AYRES BRITTO e julgada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal - STF em 16 de abril de 2015. Em tal julgamento, o STF decidiu que a seleção de entidades privadas sem fins lucrativos para serem qualificadas como Organização Social e assinar contrato de gestão, tudo de acordo com a Lei nº 9.637, de 1998, deve se dar por um procedimento público e impessoal, no qual se observe os princípios da Administração Pública, sobretudo os cânones da impessoalidade e da publicidade. A ADI nº 1.923/DF ainda aponta para a necessidade de que tal procedimento de seleção siga um rito previsto em regulamento próprio.

13. No caso, o Poder Executivo federal editou o Decreto nº 9.190, de 2017, que, conforme previsto no instrumento convocatório, é a norma que rege o presente chamamento público. O procedimento previsto em tal regulamento, na linha do que estabelece a ADI nº 1.923/DF prevê um procedimento competitivo, no qual as instituições interessadas precisam preencher alguns requisitos habilitatórios mínimos para terem suas propostas avaliadas. Não se trata de uma licitação, mas, sem dúvida, os conceitos e regras do procedimento licitatório têm muito a contribuir na determinação das regras do procedimento de seleção previsto no Decreto nº 9.190, de 2017. Isso porque a Administração Pública, os órgãos de controle e os Tribunais do Judiciário já possuem uma rica gama de preceitos acerca dos procedimentos competitivos de seleção de entidades colaboradoras com a Administração. Não resta dúvida que tais preceitos, muitas vezes, amoldam-se aqui ao caso concreto, dada a semelhança dos institutos em questão.

14. Feitas essas considerações, o que fazemos com o intuito de firmar as premissas jurídicas básicas para a realização desta análise, passemos a apreciar o caso concreto.

15. O edital do chamamento é um documento formal que, uma vez publicado, desencadeia a fase externa do procedimento de chamamento público e tem uma função tanto divulgatória quanto normativa. Ele é a "lei" do chamamento, pois o que nele contém deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

16. Aqui é preciso fazer alguns apontamentos quanto a essa força normativa do instrumento convocatório: a) primeiro, o edital não se sobrepõe à Constituição, nem às leis e aos regulamentos, sendo sua normatividade condicionada à conformidade com essas regras de caráter superior; b) segundo, os preceitos editalícios carecem de interpretação para adequação com situações concretas do certame, sempre com vistas a alcançar os objetivos do procedimento competitivo, que é o de garantir eficiência administrativa por meio da seleção da proposta mais vantajosa nas raias de um procedimento isonômico.

17. O Edital nº 168/2022 (SEI nº 0621103), no item 5.1.2.3.1. "Documentação de Habilitação Edital EV.G", elenca os denominados "documentos essenciais" a serem enviados para análise de habilitação, dentre eles, os itens 5.1.2.3.1.8 e 5.1.2.3.1.9, motivo do recurso que hora se analisa:

5.1.2.3.1. **Processo 1 - Documentação de Habilitação Edital EV.G**, composto por formulário de identificação, denominado "documento principal" no peticionamento do SEI, a ser preenchido eletronicamente pelo(a) usuário(a) externo(a) cadastrado(a) no SEI; e por arquivos digitais em formato PDF, denominados "documentos essenciais" no peticionamento do SEI, a serem enviados em conjunto por meio do peticionamento do SEI:

[...]

5.1.2.3.1.8. Ata da assembleia geral que aprove a declaração de entrega de documentos exigidos para a qualificação, se selecionada, e que autorize mudanças no respectivo estatuto com vistas ao

atendimento deste chamamento público (*caso não se aplique, enviar declaração de que a entidade já possui estatuto adequado*);

5.1.2.3.1.9. Minuta do estatuto social da entidade proponente adequado à qualificação como organização social, observado o disposto nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.637/1998, inclusive quanto à previsão do Conselho de Administração como entidade máxima da entidade (*caso não se aplique, enviar declaração de que a entidade já possui estatuto adequado*);

[...]

18. Primeiramente, é preciso se fixar que a entidade recorrente não nega que deixou de entregar, no momento determinado no edital, os documentos acima mencionados. A própria peça recursal admite que esses documentos foram entregues de forma indevida. Diz o recurso:

2. As duas pendências acima, no entanto, não envolvem aspectos substanciais da habilitação do recorrente, configurando erro meramente formal e, assim, superável, nos termos do item 5.1.3.2.1 do edital. Vejamos.

3. A ata da assembleia geral que aprovou a entrega de documentação e o compromisso de alteração estatutária correspondia, realmente, ao processo de qualificação anterior instaurado pela Enap. Porém, aquela deliberação interna indicava, substancialmente, a intenção de participar da iniciativa de publicização levada a efeito – iniciativa cujo objeto, à toda evidência, não sofreu modificações relevantes com o novo edital. Vale dizer: o instrumento convocatório pretendia aferir uma manifestação da vontade associativa. Não se trata de uma exigência formalista, mas sim de uma verificação da disposição institucional em participar do processo, que foi devidamente demonstrada.

(...)

5. A segunda questão indicada na decisão de inabilitação envolvia um erro de redação da minuta de estatuto social apresentada, mais especificamente sobre a posição do conselho de administração da entidade e sua atribuição para a alteração do estatuto social, nos termos da lei 9.637/98. E, novamente, tem-se um erro meramente formal, que não trouxe prejuízos ao andamento do processo e nem pode ser interpretado como ausência de disposição da entidade em atender às exigências legais. Isto porque, no seu conjunto, a documentação enviada pela recorrente, em especial o previsto nos anexos 3, 5 e 7 do edital, indicava a intenção clara e inequívoca de formalizar todas as adequações necessárias aos termos da lei. É dizer: não há pendências relativas ao item 5.1.2.3.1.10 do edital, que demonstrou a manifestação de vontade e o compromisso pleno da organização com o edital e as normas vigentes. (SEI nº 0645932)

19. Como se percebe, a instituição irredimida argumenta que as suas "pendências" habilitatórias se caracterizam como *erros meramente formais*, motivo pelo qual, nos termos do item 5.1.3.2.1 do edital, poderiam se superadas nesta etapa recursal, dando ensejo à sua habilitação. O item do edital a que se refere a recorrente é o seguinte:

***5.1.3.2.1. A ausência de qualquer um dos documentos exigidos no item 5.1.2.3.1, quando sua apresentação for obrigatória, implicará a eliminação da entidade proponente, a menos que se trate de mero erro formal que tenha sido identificado e sanado na primeira fase recursal.***

20. A rigor, eventual erro meramente formal (sanável) pode ser sanado independentemente de recurso. Na verdade, é dever da autoridade que conduz o procedimento, no caso a comissão, solicitar, de *spont propria*, a correção de erro formal em documento apresentado em procedimento público de competição. Sem dúvida, o recurso é uma via adequada, mas erros formais merecem correção por iniciativa da própria Administração. Assim deve ser porque os procedimentos competitivos não são uma espécie de gincana, em que se disputa a vitória pela vitória. Como dito, procedimentos como o ora empreendido sempre se pautam pelo tratamento isonômico (impessoal) e pelo seu objetivo de busca pela proposta mais vantajosa.

21. A questão é saber o que configura um erro formal. Erro formal é o erro de forma, de modo que a sua existência não impede que o receptor do documento perceba a real intenção do emitente. Na verdade, trata-se de um equívoco cometido em um contexto que não obsta à percepção da verdadeira intenção do autor do documento.

22. Um exemplo de erro formal é o constante do documento SEI nº 0645933, no qual consta a deliberação da Assembléia Geral da recorrente em relação ao Edital nº 168/2022, deste certame. O item 6 do referido documento fala das deliberações da Assembléia em relação a este instrumento convocatório, mas no subitem (iv) é dito:

(iv) Foi aprovada, por unanimidade, a emissão, pela Diretoria e nos termos estabelecidos pelo Artigo 4º do Decreto 9.190/2017 e pelo **referido Edital nº 164/2021**, de declaração com o compromisso de apresentar os documentos exigidos para qualificação da Associação como Organização Social, e promover e apresentar as respectivas alterações futuras no Estatuto e nas normas de organização interna da Associação. (**grifo nosso**)

23. Vejamos que todos os subitens da deliberação se referem ao *Edital nº 168/2022*, ao passo que o subitem (iv), totalmente fora de contexto, se refere ao número do edital anterior para publicização da EV.G, o Edital nº 164/2021, que já não mais surtia efeito na data de 07/12/2022, quando o documento SEI nº 0645933 foi emitido. Ou seja, todo o contexto do documento ora apresentado faz perceber que se tratou de um erro meramente formal, pois as circunstâncias demonstram que a Assembléia, em 07/12/2022, deliberou em relação ao Edital nº 168/2022, embora tenha feito constar, por equívoco, no subitem (iv) do item 6 a referência ao Edital nº 164/2021.

24. Citamos o caso do documento SEI nº 0645933 apenas a título de exemplo. Pois o que importa ao caso em tela são os documentos juntados no momento da habilitação, quais sejam: a Ata da Assembléia de SEI nº 0642756 e a minuta de SEI nº 0642765.

25. Em relação à ata da Assembléia (SEI nº 0642756), observamos que ela veio para atender ao disposto no item 5.1.2.3.1.8, que exige que a Assembléia da entidade se manifeste sobre a adequação do seu estatuto em relação ao Edital nº 168/2022. Entretanto, a ata juntada no momento adequado do certame é de 19/01/2022, data em que nem existia o Edital nº 168/2022. Ou seja, não se trata de um mero erro formal, pois resta claro que a Assembléia não deliberou sobre o edital do certame em questão. O conteúdo da ata da conta de que a deliberação constante de tal documento, juntado no momento editalício, não considerou os termos do Edital do certame ora processado.

26. Vale dizer, ainda, que a possibilidade de apresentação de ata relativa ao Edital nº 164/2021 foi objeto de pedido de esclarecimento, respondido no documento SEI nº 0639573, que foi cristalino em dizer que a ata deveria dizer respeito ao Edital nº 168/2022.

27. Não se diga, como faz a recorrente em sua peça recursal, que os editais são idênticos. As obrigações da futura Organização Social foram consideravelmente alteradas pela modificação dos Anexos 5, 8, 9 e 11, constantes dos Editais nº 164/2021 e 168/2022. Ou seja, a deliberação em relação ao Edital nº 164/2021 jamais poderia equivaler a uma aceitação às obrigações contidas no Edital nº 168/2022, de modo que não se pode falar em mero erro formal.

28. O mesmo vale para a minuta do estatuto exigida pelo item 5.1.2.3.1.9. do Edital nº 168/2022. A despeito da exigência editalícia expressa de que o Conselho Administrativo seja o órgão máximo da entidade, a minuta de estatuto constante do SEI nº 0642765 fala, em seu art. 17, que a Assembléia Geral "é o órgão deliberativo e máximo da Associação". Isto é, a recorrente trouxe ao certame um documento com conteúdo frontalmente divergente daquele exigido pelo edital.

29. Desse modo, não se trata de meros *erros formais*. A rigor, mencionar que a postura da recorrente foi um erro formal chega a ser um tanto quanto afrontoso em relação à eficiência da Administração Pública. O fato é que, a despeito de toda clareza das exigências editalícias, a recorrente parece ter cometido erros básicos, o que só atrapalha a eficiência administrativa, tornando o processo moroso. Vejamos o caso da ata da reunião: a possibilidade de juntada de ata que dissesse respeito ao procedimento do Edital nº 164/2021 foi questionada e a resposta foi no sentido de que a ata da Assembléia deveria dizer respeito ao Edital nº 168/2022. Ainda assim, a entidade irredutível apresentou a ata que se referia ao Edital nº 164/2021, resultado de uma deliberação ocorrida quando nem existia o Edital nº 168/2022. É de se questionar: o que esperava a recorrente? Que a Administração aguardasse o momento em que ela se disporia a juntar a documentação claramente apontada como correta? Vale dizer que tal postura agride o princípio da impessoalidade, pois faz com que o Estado deixe de impor o ritmo do procedimento (impulso oficial) de forma adequada e eficiente, servindo a posturas retardantes da consagração do interesse público.

30. No campo das licitações, há uma tendência a uma flexibilização em relação à regra do momento de juntada dos documentos de proposta e habilitatórios. Quem tem agido dessa forma é o Tribunal de Contas da União - TCU que tem admitido a renovação de prazo para juntada de documento novo para fins habilitatório, equivocadamente não juntado pelo licitante no momento adequado, desde que se trate de documento que retrate situação pré-existente ao momento no qual, de acordo com as regras do instrumento convocatório, foi oportunizada a juntada dos documentos habilitatórios. Tal entendimento foi cristalizado em diversos acórdãos, sendo referência o julgado do Acórdão nº 1211/2021 - Plenário do TCU, que diz:

9.4. deixar assente que, o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, **deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância** das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro; (**grifo nosso**)

31. Como se observa, o julgado do TCU aponta para a necessidade de o documento novo juntado não alterar a substância dos então apresentados, devendo o novo ainda dizer respeito a uma condição já atendida quando do momento adequado para apresentação dos documentos. Ou seja, o documento válido deve existir no momento em que o disputante, pelas regras editalícias, deveria ter apresentado. No caso em análise, o documento SEI nº 0645933 claramente não existia quando dada a todos os concorrentes a oportunidade de apresentar, de acordo com as regras do edital, tais documentos.

32. Importante dizer que o Superior Tribunal de Justiça - STJ tem posição mais restritiva ainda que a do TCU. Segundo o STJ, não se pode dar ao disputante nova oportunidade de juntada de documento. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ILEGALIDADES NO PROCESSO LICITATÓRIO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO DEMONSTRADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. EDITAL DE LICITAÇÃO E CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO EXIGIDO PELA NORMA DISCIPLINADORA DO CERTAME. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. 1. Hipótese em que o Tribunal local consignou (fls. 893-894, e-STJ): "Note-se, tanto a Lei n.º 8.666/93 quanto o edital não determinam nova expedição de certidão. A exigência contida no edital visa validar a certidão apresentada, isto é, verificar a sua autenticidade e não a expedição de outro documento. (...) Outrossim, a Administração e os interessados em participar da concorrência pública têm o dever de respeitar o que ficou consignado no edital, nada lhe acrescentando ou excluindo. No caso em testilha, reitere-se, a Comissão Especial de Licitação da SABESP incluiu, posteriormente, documento que deveria ser juntado, como o foi, no envelope de documentos para habilitação e adotou expediente não contemplado no instrumento convocatório, em violação aos princípios que norteiam a licitação, como o da vinculação ao edital e ampla concorrência". 2. Não se conhece de Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC/1973 quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF. 3. O STJ possui jurisprudência firme e consolidada de ser o edital a lei interna do concurso público, vinculando não apenas os candidatos, mas também a própria Administração, com regras dirigidas à observância do princípio da igualdade (AgInt no RMS 50.936/BA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25.10.2016). 5. Para contrariar o estatuído pelo Tribunal a quo, acatando os argumentos da parte recorrente, seria necessário examinar as regras contidas no edital, bem como o contexto fático-probatório dos autos, o que é impossível no Recurso Especial, ante os óbices contidos nas Súmulas 5 e 7 do STJ. 6. **Nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, é facultado à comissão licitatória, em qualquer fase, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, sob pena de ofensa de ofensa ao princípio da vinculação ao edital.** 7. Recurso

Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1.717.180/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, Julgado em 13/03/2018)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. JULGAMENTO MONOCRÁTICO NO STJ. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA A DIPLOMA LEGAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL TIDO POR VIOLADO. SÚMULA 284/STF. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. JUNTADA POSTERIOR DE DOCUMENTO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 253, II, b, do RISTJ, o Relator pode conhecer do agravo para negar provimento ao recurso especial que for contrário à jurisprudência deste Sodalício, tal como ocorre na hipótese. 2. A indicação de violação genérica à lei federal, sem particularização precisa dos dispositivos violados, implica deficiência de fundamentação do recurso especial, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula 284/STF. 3. O Tribunal de origem alinhou-se ao entendimento firmado no âmbito deste Sodalício sobre o tema, segundo o qual, "Nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, é facultado à comissão licitatória, em qualquer fase, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução, **vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, sob pena de ofensa de ofensa ao princípio da vinculação ao edital**" (REsp 1.717.180/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/3/2018, DJe 13/11/2018). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 1.897.217/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, Julgado em 14/03/2022)

33. Cabe aqui renovar a observação de que não estamos diante de uma licitação. Porém, o caso em tela é um procedimento público, impessoal e competitivo, voltado à seleção da melhor proposta, dentre as apresentadas por entidades que preencham os requisitos mínimos para a qualificação como Organização Social, conforme a Lei nº 9.637, de 1998, a ADI nº 1.923/DF e o Decreto nº 9.190, de 2017. Essas características do presente chamamento público autorizam que se use certos preceitos das leis de licitação então vigentes para compreensão do procedimento em tela, pois suas características em muito se assemelham às da licitação, que também é um procedimento público, impessoal e competitivo, voltado para a eleição da proposta mais vantajosa para a Administração.

### III. CONCLUSÃO

34. Diante de todo o exposto e à luz do que consta nos autos, assim como de todos os fundamentos expostos nesta manifestação jurídica, **opinamos pela negativa de provimento ao recurso**, tudo em face do princípio da impessoalidade e da eficiência administrativa, devendo ser mantida a inabilitação da entidade recorrente, tendo em vista que os equívocos ocorridos na etapa de habilitação apontam para questões substanciais dos documentos apresentados, e não apenas para erros formais.

35. Retornem-se os autos à Comissão de Avaliação.

Brasília, 27 de dezembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

**RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA**

PROCURADOR FEDERAL

PROCURADOR-CHEFE SUBSTITUTO DA PF/ENAP



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1064345249 e chave de acesso 48659030 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-12-2022 22:35. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---