



Estado do Rio Grande do Norte
PREFEITURA MUNICIPAL DE APODI
Secretaria Municipal de Administração e Planejamento

CNPJ: 08.349.011/0001-93
Praça Francisco Pinto 56, - Centro - **CEP** - 59700-000
Fone (84) 3333 - 2122 - 3333-3610

PARECER JURÍDICO

***Recurso Administrativo contra
Comissão Permanente de Licitação
– Pregão Presencial nº 01/2022.***

PREGÃO PRESENCIAL Nº 01/2022 – PMA/RN

Instada essa Assessoria no objeto de emitir Parecer Jurídico no presente caso. Tratam os autos de um Pregão Presencial para REGISTRO DE PREÇOS para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos e máquinas, com reposição de peças, acessórios e serviços de reboque, em atendimento as necessidades da manutenção de toda frota oficial e/ou locada que estão à disposição do município de Apodi/RN, conforme especificações e quantidades estabelecidas no anexo I (Termo de Referência).

Em síntese alega a empresa recorrente **LE PNEUS LTDA** que, contrariando as regras do edital o pregoeiro reabriu a fase de lances, quando já estava encerrada.

PRELIMINARMENTE

Cumprir frisar que o exame realizado no presente parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca do cumprimento dos requisitos legais do edital exposto no processo administrativo, excluindo-se da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, uma vez que tais avaliações não são de competência desta assessoria.

ANÁLISE JURÍDICA

Tendo em vista o Princípio da Moralidade e da Proibição Administrativa que norteia a conduta dos licitantes e dos agentes públicos, a qual tem que ser lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

Considerando que ao descumprir normas constantes do Edital a Administração Públicas e frustra a própria razão de ser da Licitação e viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a Legalidade, a Moralidade, a Isonomia.

A Administração Pública se destina a garantir a observância do princípio constitucional da Isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos interessados.

Assim dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

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.

A análise das cláusulas contidas no Pregão Presencial 01/2022, revela que foi expressamente prevista que quando a proposta classificada em primeiro lugar não for aceita ou desclassificada, o pregoeiro examinará a proposta subsequente. Assim, veja-se:

10.12. Se a proposta classificada em primeiro lugar não for aceitável, ou for desclassificada, O Pregoeiro(a) examinará a proposta subsequente, e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao Edital.

Não pode a Administração, com ou sem concordância dos licitantes, deixar de observar o estabelecido na Lei e no instrumento convocatório do certame.

Não cabe qualquer questionamento sobre a aplicabilidade ou não de qualquer item do edital.

Quanto ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de forma incontestada, 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.

A Constituição Federal brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foi inicialmente editada a Lei n. 8.666/1993. Com a Lei n. 10.520/2002, mais uma modalidade licitatória (pregão) foi introduzida no modelo brasileiro, ao qual se aplicam subsidiariamente as regras da Lei n. 8.666/1993. Seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei n. 8.666/1993.

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório. 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)

Ademais, não se pode esquecer que 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” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 236.)

E para desenvolver tal mister, é necessária a fiel observância de diversos princípios, dentre eles o do da vinculação ao instrumento convocatório.

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

Dessa 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, 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 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;

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

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 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 inabitados 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). (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.). 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. (Grifos nossos).

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.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o edital “é lei interna da licitação” e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos Tribunais Regionais Federais e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:

EMENTA: 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 apócrifa, 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.

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 à decisão da Pregoeira, 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”.

Por todo o exposto, 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, ou mesmo relativizá-las, 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 ou instrumento congênere.

Nesse sentido, as alegações referentes a recorrente merecem prosperar, tendo vista que os itens pontuados pelo recorrente não foram atendidos pelo pregoeiro. O edital foi elaborado seguindo os preceitos administrativos elencados aqui, visando a ampla concorrência em busca da proposta mais vantajosa para a administração.

Agir de outra maneira, estraria violando **os princípios da isonomia, da ampla competitividade nas licitações, bem como obediência ao princípio da legalidade**. Como bem prevê o Art. 37, XXI, da Constituição Federal brasileira, que se segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos).

O Edital é claro e vincula todos os licitantes. É a lei da licitação no caso concreto, não sendo facultado à Administração usar de discricionariedade para desconsiderar determinada exigência do instrumento convocatório.

Conforme entendimento da doutrina:

É obrigação da Administração Pública declarar a inexistência, decretar a nulidade, anular, regularizar seus atos inquinados de máculas, aproveitando-os, ou a alguns de seus efeitos, quando legítima essa conduta.

Mesmo tendo havido a preclusão do direito recursal, ou a desistência do recurso, a Administração, constatando o vício, a irregularidade, deverá proclamar a invalidade, pronunciar o aproveitamento, corrigir as falhas, seja de ofício, seja mediante representação de licitante, ou de terceiro interessado.” (FERREIRA, Sérgio de Andréa. IN: ASPARINI, Diógenes (coord.). Pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 203)

“A anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância.” (DIPIETRO, Maria Sylvia Zanello. Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 195)

“A anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, conforme entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas n.º 346 e 473. Pela primeira, “a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”; e nos termos da segunda, “a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação



judicial.”(DIPIETRO, Maria Sylvia Zanello. Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 195)

Desta forma, a invalidação dos atos não tem como objetivo causar prejuízo a qualquer licitante, mas tão somente, não causar prejuízos à Administração e garantir a lisura do procedimento.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **OPINO** pelo **CONHECIMENTO E RECEBIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO**, porque tempestivo, **OPINANDO QUE NO MÉRITO SEJA PROVIDO**, consubstanciado na fundamentação supra alinhavada.

É o parecer.

Apodi/RN, 09 de março de 2022.



WANDER ALISON COSTA DOS SANTOS
Assessor Jurídico



Estado do Rio Grande do Norte
PREFEITURA MUNICIPAL DE APODI
Secretaria Municipal de Administração e Planejamento
CNPJ: 08.349.011/0001-93
Praça Francisco Pinto 56, - Centro - CEP - 59700-000
Fone (84) 3333 - 2122 - 3333-3610

PARECER JURÍDICO

***Recurso Administrativo contra
Comissão Permanente de Licitação
- Pregão Presencial nº 01/2022.***

PREGÃO PRESENCIAL Nº 01/2022 - PMA/RN

Instada essa Assessoria no objeto de emitir Parecer Jurídico no presente caso. Tratam os autos de um Pregão Presencial para REGISTRO DE PREÇOS para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos e máquinas, com reposição de peças, acessórios e serviços de reboque, em atendimento as necessidades da manutenção de toda frota oficial e/ou locada que estão à disposição do município de Apodi/RN, conforme especificações e quantidades estabelecidas no anexo I (Termo de Referência).

Em síntese alega a empresa recorrente **DAVID MOURA FILHO BATERIAS E AUTOPEÇAS LTDA** que, foi vencedora nos lotes 04 e 05, tendo ao final sido solicitado no prazo de 48h tabela de composição de preços dos produtos e serviços e proposta final proposta de preços. Alega ainda que não foi advertido que ao extrapolar o prazo resultaria na desclassificação, aduzindo que o edital do certame, no item 14.1 expressa que o prazo para entrega da proposta final é de 05 dias.

PRELIMINARMENTE

Cumprido frisar que o exame realizado no presente parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca do cumprimento dos requisitos legais do edital exposto no processo administrativo, excluindo-se da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, uma vez que tais avaliações não são de competência desta assessoria.

ANÁLISE JURÍDICA

Em seu art. 43, §3º, dispõe a Lei nº 8.666/1993 ser “*facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a*

promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta".

O edital do certame licitatório assim dispõe nos itens; *in verbis*:

10.17. É facultado ao Pregoeiro(a) ou a Autoridade Superior **à promoção de diligência** destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, em qualquer fase do Pregão.

12.14 É facultado ao Pregoeiro(a) à **promoção de diligência** destinada a esclarecer dúvidas em qualquer fase do Pregão.

15.9 Apoio, utilizando-se, quando necessário, de setores técnicos na busca de subsídios, podendo, com fulcro no art. 43, § 3º, do diploma licitatório, em qualquer fase da licitação, **realizar diligências** que visem à instrução do processo.

28.4 É facultada ao Pregoeiro (a) ou à Autoridade Superior, em qualquer fase da licitação, **a promoção de diligência** destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar no ato da sessão pública.

5.4 A Prefeitura Municipal de Apodi/RN poderá promover **diligências** e exigir documentos para averiguar a veracidade das informações constantes na documentação apresentada, caso julgue necessário, estando sujeita à inabilitação, o licitante que apresentar documentos em desacordo com as informações obtidas pela Equipe de Pregão, além de incorrer nas sanções previstas na Lei nº 8.666/1993.

Nesse sentido havendo alguma falha formal, omissão ou obscuridade nos documentos de habilitação e/ou na proposta há um *poder-dever* por parte da Comissão de Licitação/Pregoeiro em realizar a diligência, superando-se o dogma do formalismo excessivo e prestigiando a razoabilidade e a busca pela eficiência, ampliação da competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração

Note-se, portanto, que a realização de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do procedimento licitatório independente de previsão em edital, sendo decorrente dos princípios da Administração Pública e da própria disposição legal contida no art. 43, §3º, da LGL.

As diligências têm por escopo, portanto: 1) o esclarecimento de dúvidas; 2) obtenção de informações complementares; 3) saneamento de falhas (vícios e/ou erros).

Com efeito, não será juridicamente viável a realização de diligência tendente a sanear irregularidade essencial de determinado documento, alterar a substância das propostas ou documentos de habilitação ou, ainda, acarretar na juntada de documento ou informação que, originalmente, deveria constar da proposta.

Verifica-se que deve ser utilizada em situações em que ocorram dúvidas sobre documentos já apresentados ou para correções de erros formais em propostas.

Foi justamente isso que ocorreu na situação descrita pelo requerente, acontece que houve um erro de interpretação. Conforme ATA DE JULGAMENTO na qual abriu prazo de 48h para as empresas vencedoras apresentarem proposta readequada e a composição de preços dos produtos e dos serviços. A Ata foi lida, aprovada e assinada por todas os licitantes, inclusive o requerente.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **OPINO** pelo **CONHECIMENTO E RECEBIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO, porque tempestivo, OPINANDO QUE NO MÉRITO SEJA NEGADO, consubstanciado na fundamentação supra alinhavada.**

É o parecer.

Apodi/RN, 09 de março de 2022.



WANDER ALISON COSTA DOS SANTOS

Assessor Jurídico