
**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAICÓ**

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
DECISÃO DE JULGAMENTO DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -
TOMADA DE PREÇOS Nº 008/2022 – PROC. ADMIN. MC/RN Nº
2022.03.30.0084

**DECISÃO DE JULGAMENTO DOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS**

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (CNPJ nº 10.465.480/0001-10)**, em impugnação a Decisão do Julgamento da Habilitação, nos autos da TOMADA DE PREÇOS Nº 008/2022 – PROC. LIC. MC/RN Nº 2022.03.30.0084, visando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ENGENHARIA DESTINADA A REALIZAÇÃO DE RECAPEAMENTO ASFÁLTICO EM TRECHO DA ESTRADA DO PERÍMETRO IRRIGADO SABUGI NA ZONA RURAL DESTE MUNICÍPIO.**

O inteiro teor do referido recurso administrativo esteve disponível para consulta no site da Prefeitura Municipal de Caicó/RN no seguinte link: <https://caico.rn.gov.br/licitacaolista.php?id=1218>, não havendo protocolo de contrarrazões.

Ato contínuo, após expirado o prazo para o oferecimento de contrarrazões e sendo certificado pela CPL o seu decurso, os autos foram remetidos a Procuradoria Geral do Município para análise e emissão de Parecer.

É o que importa aduzir.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Geral do Município de Caicó/RN passou a análise dos aspectos jurídicos dos Recursos Administrativos, esclarecendo o seguinte:

“Parecer Jurídico

Interessado: Comissão Permanente de Licitação

Assunto: Recurso Administrativo em Licitação - Tomada de Preços nº 008/2022

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TOMADA DE PREÇOS. RECURSO ADMINISTRATIVO EM PROCESSO LICITATÓRIO. ANÁLISE JURÍDICA DAS RAZÕES RECURSAIS. RECAPEAMENTO ASFÁLTICO. ASSINATURA DO RESPONSÁVEL TÉCNICO. DILIGÊNCIA. DEVER. CONFIRMAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO. RECURSO. PARCIALMENTE. DEFERIDO.

I – DA TEMPESTIVIDADE DOS RECURSOS

Oportuno mencionar que foi aberta a sessão de recebimento de envelopes e julgamento das propostas de preços e habilitação, donde foi oportunizado as intenções de recursos, o qual foi no momento adequado apresentado as razões recursais da empresa EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº 10.465.480/0001-10.

Todavia, em que pese a abertura de prazo recursal, percebo de imediato que não houve sequer uma decisão por parte da Comissão Permanente de Licitação, o que não impede, entretanto, de apreciar os recursos e contrarrazões apresentados, visto que há elementos necessários para aferição, no entanto, não exime a CPL de cancelar ou não o entendimento desta Procuradoria Jurídica.

II – DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA.

O parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993, com redação dada pela Lei 8.883/1994, afirma que as minutas “de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”. Esse é um dos casos em que, por disposição legal, é necessário que o advogado público se manifeste, a fim de que o ato administrativo a ser produzido — no caso, procedimento licitatório — tenha validade. Assim, qual seria a responsabilidade do advogado público que após vistos no procedimento caso, em posterior procedimento de controle, administrativo ou judicial, fosse constatado ter a licitação provocado dano ao erário? Até o julgamento do Mandado de Segurança 24.631-6, a resposta legal, doutrinária e jurisprudencial para essa pergunta era relativamente pacífica: por seus atos profissionais, o advogado público é imune, podendo ser responsabilizado somente em caso de erro inescusável, dolo ou má-fé.

No voto condutor do acórdão, o relator, o ministro Carlos Velloso, entendeu que o parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. É, sim, uma opinião emitida pelo operador do Direito, opinião técnico-jurídica que orientou o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo. Trata-se, assim, de opinião não vinculante, a qual o administrador não estava adstrito, não podendo o advogado público ser responsabilizado solidariamente com este. Foi fundamento para a decisão o artigo 2º, parágrafo 3º do Estatuto da OAB, vejamos:

Segundo dispõe a Lei Federal n.º 8.906/1994:

Art. 2.º O advogado é indispensável à administração da justiça.
(...)

§ 3.º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

(...)

Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

Parágrafo único. Em caso de lide temerária, o advogado será solidariamente responsável com seu cliente, desde que coligado com este para lesar a parte contrária, o que será apurado em ação própria.

Citemos a jurisprudência do TCE/MT acerca da matéria:

Responsabilidade. Advogado público. Parecer jurídico sobre minutas de editais de licitação e contratos. Hipóteses de não responsabilização.

Os pareceres jurídicos emitidos sobre minutas de editais de licitação e contratos administrativos – art. 38, parágrafo único, Lei n.º 8.666/93 – têm natureza obrigatória, não havendo que se falar em responsabilização do parecerista quando o ato está devidamente fundamentado e se defende tese jurídica aceitável, com amparo em lição doutrinária ou jurisprudencial, bem como não reste comprovado culpa grave ou dolo do advogado público ou inexistir nexos causal entre o parecer emitido e eventual dano causado ao erário.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão n.º 3.046/2015-TP. Julgado em 04/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/08/2015)

III - RELATÓRIO.

A empresa EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ n.º 10.465.480/0001-10 apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que inabilitou, nos seguintes termos:

EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (CNPJ n.º 10.465.480/0001-10): A empresa licitante embora tenha firmado a declaração de conhecimento e aceitação dos termos

do edital, entregando todas as documentações, conforme preconiza o instrumento convocatório, **deixou de apresentar a declaração devidamente assinada pelo (s) responsável (is) técnico (s) detentor (es) de acervo técnico da licitante que participará (ão) permanente e efetivamente da execução das obras,** descumprindo o subitem 6.1.3.5 do Edital da Tomada de Preços nº 008/2022.

A empresa apresentou Recurso Administrativo, nos seguintes termos:

III.1. A empresa EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº 10.465.480/0001-10, apresentou recurso contra ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou. Em sede de memoriais **alegou que:**

...deve-se ter sempre a convicção de que em prol de um único princípio não se pode contrariar outros. Ou seja, não se pode contrariar os princípios da probidade administrativa, do julgamento objetivo e da busca da proposta mais vantajosa para a administração em detrimento da vinculação ao instrumento convocatório.

Há casos em que o não-atendimento a tais exigências revela irregularidades de caráter formal, sem importância, que não geram prejuízos aos demais licitantes e podem ser relevadas de acordo com o caso concreto.

Além disso, vale dizer que tal situação em nada reflete na proposta da Recorrente, bem como não traz qualquer efeito indesejável à execução do contrato, ao contrário, prima pela configuração do princípio da eficiência e da economicidade.

(...)

Ao final requer “reconhecer como HABILITADA a empresa EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI...”.

IV – DA REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS – AUTOTUTELA

Os atos jurídicos se configuram como eventos relacionados à vontade de uma pessoa. Significa que o ato jurídico é uma ocorrência materializada no mundo físico como emanção da vontade de um sujeito. Nesses casos, é relevante para o Direito não apenas a ocorrência externa, física. Aliás, é muito mais importante para o Direito a vontade interna do sujeito, a qual consiste no real fundamento da produção de efeitos jurídicos. Na clássica lição de Enneccerus, Kipp e Wolff, tem extrema importância, lógica e histórica, o tema de o ato jurídico requerer “além da declaração, uma vontade interna (vontade de negócio) congruente com esta declaração (ou seja, dirigida aos efeitos que se qualificam de efeitos desejados)”.

Ocorre também que a Administração Pública, no exercício cotidiano de suas funções, está autorizada a anular ou revogar seus próprios atos, quando tais atos são contrários à lei ou aos interesses públicos.

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Não estou aqui a dizer que os atos foram eivados de ilegalidade, de modo inverso, este parecerista é consciente que os atos foram revestidos, salvo melhor juízo, de extrema legalidade. A Comissão Permanente de Licitação pode, salvo melhor juízo, a qualquer momento rever seus atos, inclusive de ofício, contudo, ressalto que se trata de um ato discricionário, ressalvado os casos de ilegalidade, o que deve aplicar a Súmula 473/STF e Súmula 633/STJ.

Esta Procuradoria Jurídica, ao fazer uma análise dos documentos apresentados, identificou atos que podem trazer um excesso em suas atitudes e que podem prejudicar a ampla concorrência da licitação.

Em suma, portanto, a autotutela é tida como uma emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

O procedimento licitatório, da mesma forma, está sujeito a autotutela, podendo ser revogado ou anulado. E no artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/93 que este princípio se confirma na licitação:

Art. 49 - A autoridade competente para aprovação do procedimento somente poderá revogar licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

V. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, deve procurar sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente os da isonomia, impessoalidade, moralidade e transparência.

O Mestre e Doutor em Direito MARÇAL JUSTEM FILHO, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 13ª edição, página 5161, ensina:

“O Edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é que fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público.” (RMS Nº 10.847/MA, 2ª T, rel. Min. Laurita Vaz, j. em 27.11.2001, DJ. De 18.02.2002 – Jurisprudência do STJ).

Sobre o que concerne à conceituação de licitação, José Roberto Dromi fala que a mesma é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração do contrato.

O doutrinador Hely Lopes complementa o raciocínio acerca da licitação dizendo que:

Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição.

A finalidade da licitação deve ser sempre atender o interesse público, buscar a proposta mais vantajosa, como dito acima, deve haver igualdade de condições, bem como os demais princípios resguardados pela constituição.

Quanto a contrariedade da empresa recorrente, **mormente quanto a não atendimento do item 6.1.3.5**, temos que, num primeiro momento, observar que o direito é formado por um sistema no qual não podemos interpretar uma lei puramente sua letra, sob pena de frustrar, no caso concreto, a proposta mais vantajosa e, sem pormenorizar, o desapego ao formalismo exegetic.

No entanto, para observarmos o desapego ao formalismo temos que introduzir os conceitos de erro formal e erro material.

O **erro formal** não invalida ou vicia o documento. Ele se estabelece quando for possível identificar a que se refere e validar o ato, pela circunstância e contexto, independentemente do equívoco. **Caso um documento seja produzido de forma distinta da exigida**, mas os objetivos ou finalidades pretendidas foram alcançadas, é possível torná-lo válido. **Um exemplo de erro formal é nos casos de licitação apresentada em formato manuscrito**, quando deveria ser impresso ou datilografado. Ou seja, o conteúdo exigido pelo edital foi respeitado, apesar do modelo de apresentação incorreto. Outros exemplos de **erro formal são detectados na ausência da numeração de páginas na licitação**, informações organizadas fora de ordem, equívoco na identificação do envelope sanado antes de sua abertura, etc.

Já o erro material é caracterizado por sua **fácil identificação**, isto é, perceptível no primeiro instante de sua visualização. Assim, a constatação do equívoco **não necessita de uma complexa análise ou da interpretação de doutrinas, conceitos ou estudos; é percebido por qualquer um**. É um erro manifesto, notório, indiscutível, mas que não deve viciar a licitação. **Um claro exemplo de erro material é a falha no cálculo do valor da proposta da licitação, seja pela soma, seja multiplicação executada incorretamente**. Outro caso comum é a imprecisão de uma data informada no documento ou contrato. Portanto, **o erro material necessita de um rápido reparo**, uma vez que destaca a inexatidão, isto é, reflete um acontecimento que, claramente, não ocorreu.

O documento expedido pela recorrente, num primeiro momento pode ser interpretado como erro formal, considerando a existência de acervo técnico do responsável técnico e ainda o registro no CREA.

Todavia, não é de forma alguma objetivo desta Administração Municipal alijar licitantes, pelo contrário, todos os procedimentos visam garantir os princípios basilares da licitação pública, tais como a isonomia, competitividade, legalidade e eficiência.

Tal dispositivo objetiva garantir igualdade de condições entre os licitantes e, especialmente, **garantir que as exigências do edital não restrinjam o número de participantes de uma licitação. Na verdade, sendo maior o número de licitantes, na maioria das vezes, é maior a chance de a Administração Pública fazer o negócio mais vantajoso para si**.

Quanto ao maior número de possíveis participantes, no processo licitatório, trago a bailo o entendimento do nobre DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, ao comentar o princípio da competitividade, que:

"A finalidade de identificar o administrado que ofereça a proposta mais vantajosa é, na verdade, a legítima, pois é a que atende aos interesses da sociedade, que deverá arcar com os ônus e, por isso, deverá auferir o máximo de vantagens. A competição se estabelece para favorecer a sociedade, detentora de interesses primários e não o administrador público, que tem interesse derivado". (Princípios da Licitação. Boletim de Licitações e Contratos nº 9.995, São Paulo: NDJ, 1995, pág. 436).

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em seu parágrafo único do artigo 4º, exige formalidade no procedimento licitatório. Contudo, a formalidade a que se refere à norma não tem o intuito de afastar a participação de quem quer que seja. Na verdade, deve-se atentar para o princípio do formalismo moderado. O fim buscado pela Lei, no que concerne ao aspecto formal foi muito bem lecionado por Marçal Justen Filho quando afirma que "**o formalismo do procedimento**

licitatório encontra conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa". (grifamos)

O Direito deve ser visto de forma sistêmica, logo, evitando conceitos exegéticos e que levavam a interpretações desarrazoadas e frustradores de participação de certames licitatórios.

É cediça a torrencial jurisprudência contra os famigerados formalismos constantes dos editais de licitação, vejamos:

LICITAÇÃO – EDITAL – APEGO A FORMALISMO IRRELEVANTES – DESNECESSIDADE. Conquanto sejam as formalidades exigidas na licitação meios necessários para obtenção do bem comum, para garantia da igualdade de todos e para que os critérios de legalidade e impessoalidade sejam observados, não se justifica o apego ao formalismo quanto a elemento irrelevante, incapaz de comprometer o processo licitatório não implica perda do objeto do mandado de segurança impetrado por licitante, antes de esgotado o prazo decadencial, se o que se pretende anular é o ato de declaração da vencedora, sob o fundamento de preterição de formalidades exigidas no respectivo edital, não se cogitando dos efeitos da contratação (TA-MG – Ac. Unân. Da 5ª Cam. Civ. Julg. Ap. 239.272-5 – Rel. Juiz Lopes de Albuquerque).

Ademais, é cristalino que a Administração tem de ter cautela com o excesso de formalismo ao analisar quaisquer documentos, a fim de que não deturpe a finalidade precípua da licitação, que é a Supremacia do Interesse Público e a busca da proposta mais vantajosa. Nesse sentido, acrescenta mais uma vez o professor Marçal Justen ensina:

Portanto, quando se analisa a Proposta apresentada na licitação, existe a atividade de exame de aceitabilidade, que não se confunde com o exame da vantajosidade propriamente dita. O julgamento da aceitabilidade consiste na verificação da presença dos requisitos exigidos em lei e pelo edital para a existência e a validade da proposta. **O julgamento da vantajosidade propriamente dita é produzido pela avaliação da proposta em vista dos parâmetros objetivos previstos no edital.** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários ao RDC. Dialética. São Paulo: 2013). (grifos nossos)

Nessa corrente, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo tem firmado entendimento que não se pode exagerar no formalismo quando do operacionamento das licitações, pois o que a Administração visa é o baixo custo na compra, in verbis:

Na licitação pública, o formalismo indevido (desnecessário e inadequado) não pode impedir a proposta mais vantajosa, quando for inteiramente desimportante para a configuração do ato. (2º Câmara Cível do TJES. Ag nº 24099157943. Relato Des. Samuel Meira Brasil Júnior).

Não bastando tudo isso, esta Administração encontra-se vinculada a atuar consoante a Ponderação entre os Princípios, pois se de um lado há a Vinculação ao Instrumento Convocatório doutro há a Razoabilidade, a Proporcionalidade, a Supremacia do Interesse Público e tantos outros. Assim, esse é o entendimento do TCU, leia-se:

"essa cláusula deve ser interpretada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em conjunto com." os outros dispositivos do instrumento convocatório e com a Lei n. 8.666/1993". Acórdão nº 2767/2011- Plenário, TC-025.560/2011-5, rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa,19.10.2011.

Assim, vejo que mereça reforma a decisão da CPL, desde que diligenciado e o responsável técnico ratifique o referido documento, contido no item 6.1.3.5.

A finalidade de cada licitação é a meta a ser alcançada pela Administração Pública, realçando-se a preponderância da eficiência e da eficácia sobre a burocracia dos atos administrativos. À Comissão compete, pois, ter a máxima cautela para não exceder o formal de que se reveste cada edital de licitação. Na verdade, o pedido formal do edital não visa a afastar licitante; muito menos quando cumprida a exigência formulada. O pedido no edital visa a resguardar a Administração Municipal de transtornos decorrentes da incapacitação técnica ou financeira da futura contratada - o que pode ser constatado de várias maneiras. Não visa, contudo, a afastar licitantes que possam, eventualmente, oferecer propostas mais vantajosas.

É certo que a Administração se encontra vinculada ao edital de licitação (Lei nº 8.666/93, art. 41). Porém, não menos certo é que referida regra deve ser interpretada "*cum granu salis*" para que exigências absurdas, ainda que contidas no edital, sejam afastadas e desconsideradas pela Administração Pública.

Neste viés deve-se esclarecer que não há vedação legal aos meios utilizados pela Administração para perseguir sua finalidade maior, qual seja: o atendimento das necessidades da Administração de forma eficiente e eficaz, entretanto sem afastar a legalidade, a razoabilidade e a probidade em seus atos. Assim, este Procurador, salvo melhor juízo, abalizou seu entendimento sem perder de vista a necessidade de harmonizar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o cariz formalista de que se reveste o processo licitatório com a finalidade precípua da licitação, qual seja, selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público.

V. OPINIÃO FINAL.

Diante dos fatos e fundamentos apresentados no corpo da presente manifestação, orienta esta Procuradoria para **dar provimento ao recurso das empresa EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº 10.465.480/0001-10**, desde que haja diligência, nos termos do § 3º, do art. 43, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, vale ressaltar que o presente parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a autoridade competente a seguir a opinião ora exarada.
É o parecer, salvo melhor juízo.

Caicó, RN, em 08 de setembro de 2022.

Alex Sandro Dantas de Medeiros
Procurador Municipal
Mat. nº 1.5766”

DA DECISÃO

De acordo com o Parecer da Procuradoria Geral do Município, assim como considerando a documentação acostada ao presente processo licitatório, a Comissão Permanente de Licitação acolhe os fundamentos apresentados pela empresa **EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (CNPJ nº 10.465.480/0001-10)**, conhecendo seu recurso interposto e, no mérito, concedendo-lhe **parcial provimento**. Nesse contexto, **diante da necessidade de realização de diligência, nos termos do § 3º, do art. 43, da Lei nº 8.666/93, fica aberto o prazo de 03 (três) dias úteis para que o responsável técnico da empresa licitante ratifique o documento contido no item 6.1.3.5**. Assim sendo, havendo a ratificação supramencionada, conforme orientação da procuradoria, que sejam reformados os termos da Decisão de Julgamento da Habilitação no sentido de considerar a empresa **EMPROTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (CNPJ nº 10.465.480/0001-10)** como habilitada no presente processo licitatório na modalidade Tomada de Preços.

Submeto o presente processo à autoridade superior para que profira sua decisão.

Esta decisão será publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte – FEMURN.

Caicó/RN, 12 de setembro de 2022.

WASHINGTON RODRIGO SOUTO DE MEDEIROS
Presidente da CPL

Publicado por:
Washington Rodrigo Souto de Medeiros
Código Identificador:5D49FBB8

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 13/09/2022. Edição 2864
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<https://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>