

---

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

---

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
DECISÃO DE JULGAMENTO DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -  
CONCORRÊNCIA Nº 002/2022 - PROC. LICITATÓRIO MC/RN Nº  
2022.08.17.0006

**DECISÃO DE JULGAMENTO DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Tratam-se de Recursos Administrativos interpostos pelas licitantes **FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO** (CPF nº 030.785.224-58); **IOLANDA GARCIA DE ARAÚJO** (CPF nº 035.148.194-08); **VABIO MEDEIROS DA COSTA** (CPF nº 897.748.254-20); **ESLAINE CAVALCANTE DA SILVA** (CPF nº 706.557.024-07); **GABRIELA CRISTINA BEZERRA DE MACEDO** (CPF nº 069.292.584-82); **RITA FRANCISCA NETA DE ABREU** (CPF nº 523.812.774-04); **SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO** (CPF nº 618.133.704-00); **LINDUINA CANDIDO SILVA** (CPF nº 702.451.774-34); **FRANCILEIDE DANTAS** (CPF nº 736.268.484-34); **JUCINES APARECIDEA DANTAS DE OLIVEIRA** (CPF nº 221.953.514-20); **CRISTIANE GOMES DE BRITO AZEVEDO** (CPF nº 148.000.224-01); **MARIA DO SOCORRO FERREIRA** (CPF nº 813.991.114-34); e **UEDERSON ALVES DE FREITAS** (CPF nº 086.037.444-08), nos autos da CONCORRÊNCIA Nº 002/2022 – PROC. LIC. MC/RN Nº 2022.08.17.0006, visando a **PERMISSÃO ONEROSA DE USO DE ÁREA DESTINADA A EXPLORAÇÃO DE BOXES PARA ATIVIDADES COMERCIAIS (ATACADISTA E VAREJISTA) NO MERCADO PÚBLICO MUNICIPAL, LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE CAICÓ-RN.**

Uma vez inexistindo protocolo de contrarrazões, os referidos Recursos Administrativos foram remetidos à Procuradoria Geral do Município para análise e emissão de parecer, assim como se encontra disponível no site da Prefeitura Municipal de Caicó/RN no seguinte link: <https://caico.m.gov.br/licitacaolista.php?id=1285>, sendo esclarecido o que segue:

**“Parecer Jurídico****Interessado: Comissão Permanente de Licitação****Assunto:** Recurso Administrativo em Licitação - Concorrência nº 002/2022**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. RECURSO ADMINISTRATIVO EM PROCESSO LICITATÓRIO. ANÁLISE JURÍDICA DAS RAZÕES RECURSAIS. PERMISSÃO ONEROSA. MERCADO PÚBLICO. DILIGÊNCIA. DEVER. CONFIRMAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO. RECURSO. PARCIALMENTE. DEFERIDO.****I – DA TEMPESTIVIDADE DOS RECURSOS**

Oportuno mencionar que foi aberta a sessão de julgamento de habilitação em 30 de janeiro de 2023 e proferida decisão em 1º de fevereiro de 2023.

Oportunizado as intenções de recursos, o qual foi no momento adequado apresentado as razões recursais dos licitantes: **1) FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO** (CPF nº 030.785.224-58); **2) IOLANDA GARCIA DE ARAÚJO** (CPF nº 035.148.194-08); **3) VABIO MEDEIROS DA COSTA** (CPF nº 897.748.254-20); **4) ESLAINE CAVALCANTE DA SILVA** (CPF nº 706.557.024-07); **5) GABRIELA CRISTINA BEZERRA DE MACEDO** (CPF nº 069.292.584-82); **6) RITA FRANCISCA NETA DE ABREU** (CPF nº 523.812.774-04); **7) SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO** (CPF nº 618.133.704-00); **8) LINDUINA CANDIDO SILVA** (CPF nº 702.451.774-34); **9) FRANCILEIDE DANTAS** (CPF nº 736.268.484-34); **10) JUCINES APARECIDA DANTAS DE OLIVEIRA** (CPF nº

221.953.514-20); **11)** CRISTIANE GOMES DE BRITO AZEVEDO (CPF nº 148.000.224-01); **12)** MARIA DO SOCORRO FERREIRA (CPF nº 813.991.114-34); e **13)** UEDERSON ALVES DE FREITAS (CPF nº 086.037.444-08).

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 inexistência de nexo 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.

Preliminarmente trazemos os termos das inabilitações, vejamos:

Desse modo, considerando a análise da documentação promovida pela Comissão de Licitação, restou constatado que estão INABILITADAS as seguintes licitantes:

**1) FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO (CPF nº 030.785.224-58):** A presente licitante entregou a documentação referente a proposta de preço dentro do envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1 do Edital que rege o presente certame, não sendo possível analisar os documentos de habilitação previstos no instrumento convocatório.

**2) IOLANDA GARCIA DE ARAÚJO (CPF nº 035.148.194-08):** A presente licitante deixou de entregar o seu documento oficial de identificação junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, bem como não fez Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF), assim descumpriu o que determina os itens 6.1.6 e 6.1.7, alínea “a” do Edital que rege o presente certame.

**3) VABIO MEDEIROS DA COSTA (CPF nº 897.748.254-20):** O presente licitante deixou de entregar o atestado de capacidade técnica, a declaração de inexistência de fatos impeditivos e a declaração de que não emprega menor junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, bem como juntou certidão de regularidade de débitos municipais com data vencida, assim descumpriu o que determina os itens 6.1.7, alínea “d”, 6.1.9 e 6.1.10 do Edital que rege o presente certame.

**4) ESLAINE CAVALCANTE DA SILVA (CPF nº 706.557.024-07):** A presente licitante deixou de entregar o seu documento oficial de identificação junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, bem como não fez Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF), assim descumpriu o que determina os itens 6.1.6 e 6.1.7, alínea “a” do Edital que rege o presente certame.

**5) GABRIELA CRISTINA BEZERRA DE MACEDO (CPF nº 069.292.584-82):** A presente licitante deixou de entregar o atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica, junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1.9 do Edital que rege o presente certame.

**6) RITA FRANCISCA NETA DE ABREU (CPF nº 523.812.774-04):** A presente licitante deixou de entregar o seu documento oficial de identificação autenticado junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1 do Edital que rege o presente certame.

**7) MOAMA ARETUZE BATISTA DE ALMEIDA (CPF nº 073.638.194-59):** A presente licitante deixou de entregar a declaração de inexistência de fatos impeditivos e a declaração de que não emprega menor, devidamente assinadas, junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina os itens 6.1 e 6.1.10 do Edital que rege o presente certame.

**8) SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO (CPF nº 618.133.704-00):** O presente licitante entregou a documentação referente a proposta de preço dentro do envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1 do Edital que rege o presente certame, não sendo possível analisar os documentos de habilitação previstos no instrumento convocatório.

**9) LINDUINA CANDIDO SILVA (CPF nº 702.451.774-34):** A presente licitante entregou a certidão de regularidade de débitos municipais com data vencida junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1.7, alínea “d”, do Edital que rege o presente certame.

**10) FRANCILEIDE DANTAS (CPF nº 736.268.484-34):** A presente licitante entregou a certidão de regularidade de débitos municipais com data vencida junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1.7, alínea “d”, do Edital que rege o presente certame.

**11) UEDERSON ALVES DE FREITAS (CPF nº 086.037.444-08):** O presente licitante deixou de entregar o atestado de capacidade técnica e a certidão negativa de ações e execuções cíveis e fiscais junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina os itens 6.1.8 e 6.1.9 do Edital que rege o presente certame.

**12) JUCINES APARECIDA DANTAS DE OLIVEIRA (CPF nº 221.953.514-20):** A presente licitante deixou de entregar a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1.7, alínea “e”, do Edital que rege o presente certame.

**13) CRISTIANE GOMES DE BRITO AZEVEDO (CPF nº 148.000.224-01):** A presente licitante deixou de entregar o atestado de capacidade técnica e a certidão negativa de ações e execuções cíveis e fiscais junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina os itens 6.1.8 e 6.1.9 do Edital que rege o presente certame.

**14) MARIA DO SOCORRO FERREIRA (CPF nº 813.991.114-34):** A presente licitante deixou de entregar a Certidão de regularidade de débito com a Secretaria da Receita Federal e com a Procuradoria da Fazenda Nacional junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1.7, alínea “c”, do Edital que rege o presente certame.

**15) LARISSA LUCENA DE OLIVEIRA (CPF nº 016.923.224-78):** A presente licitante deixou de entregar o atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica, junto dos documentos contidos no envelope nº 01 – HABILITAÇÃO, assim descumpriu o que determina o item 6.1.9 do Edital que rege o presente certame.

Referente aos licitantes acima mencionados, não apresentaram recurso à inabilitação:

- 1) MOAMA ARETUZE BATISTA DE ALMEIDA (CPF nº 073.638.194-59);
- 2) LARISSA LUCENA DE OLIVEIRA (CPF nº 016.923.224-78).

A licitante (1) **FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO (CPF nº 030.785.224-58)** apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

O saneamento da falha não seria impedido pelo “sigilo das propostas”, uma vez que o conteúdo da carta-proposta apresentada pela licitante não foi exposto ou divulgado a terceiros, bem como, pelo estabelecido pela Lei nº 8.666/93, o preço apresentado pelas licitantes é fixo e imutável, não sendo cabível a fase de lances na modalidade Concorrência. Todos os demais licitantes apresentaram suas propostas de preço juntamente com a recorrente, em envelopes lacrados, não sendo possível a sua alteração se, eventualmente, tivessem conhecimento do preço ofertado por ela, por ocasião da troca dos conteúdos.

**Não há que se falar em ilegalidade, ainda que o sigilo tenha sido violado antes da abertura do envelope da proposta de preços, no momento pertinente, uma vez que os demais licitantes não poderão se valer desta informação, oferecendo o seu preço após conhecer o do seu concorrente.**

(...)

O entendimento dos Tribunais vem no mesmo sentido, senão vejamos: ...FASE DE HABILITAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO FALTANTE. TROCA DE ENVELOPES PELA EMPRESA LICITANTE. VÍCIO FORMAL. INABILITAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE ...Segurança concedida a fim de que a impetrante tenha seus documentos referentes à habilitação integralmente analisados, revelando-se o equívoco ao trocar o conteúdo dos envelopes destinados à habilitação e à proposta. - Vislumbrando-se ofensa ao direito líquido e certo à permanência na concorrência pública nº 009/2015, pois, do ponto de vista material, não se pode falar que a impetrante não atendeu aos requisitos da fase de habilitação, vez que seus documentos sequer foram apreciados pela Comissão Permanente de Licitação - Inexistência de má-fé e de

quebra ao princípio da isonomia de tratamento aos licitantes, posto que inalterável a proposta da impetrante, o mesmo sucedendo em relação às ofertadas pelos demais licitantes...

TJ-MG - Apelação Cível: AC 1.0671.15.001291-0/001...

A licitante (2) **IOLANDA GARCIA DE ARAÚJO (CPF nº 035.148.194-08)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

...**INABILITADA** por **ausência de documento oficial de identificação autenticado**, fato que já foi devidamente solucionado com sua anexação nesse recurso administrativo.

Pede-se que essa decisão seja retificada de forma favorável, tendo em vista que essa ausência de documento não implica em vício administrativo decorrente de prática ilegal e não convalidado.

A licitante (3) **VABIO MEDEIROS DA COSTA (CPF nº 897.748.254-20)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

No entanto, a comissão de licitação julgou equivocadamente inabilitado o recorrente, tendo em vista que os erros apresentados na documentação são passíveis de serem sanados, pois constam anexados ao presente recurso os documentos supostamente faltosos e a certidão atualizada de regularidade de débitos municipais, quais sejam: atestado de capacidade técnica atualizada, declaração de inexistência de fatos impeditivos e a declaração de que não emprega nenhum menor, bem como apresenta certidão de regularidade de débitos municipais com data atualizada.

A licitante (4) **ESLAINE CAVALCANTE DA SILVA (CPF nº 706.557.024-07)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

...**INABILITADA** por **ausência de documento oficial de identificação autenticado**, fato que já foi devidamente solucionado com sua anexação nesse recurso administrativo.

Pede-se que essa decisão seja retificada de forma favorável, tendo em vista que essa ausência de documento não implica em vício administrativo decorrente de prática ilegal e não convalidado.

A licitante (5) **GABRIELA CRISTINA BEZERRA DE MACEDO (CPF nº 069.292.584-82)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

...**INABILITADA** por **ausência de documento oficial de identificação autenticado**, fato que já foi devidamente solucionado com sua anexação nesse recurso administrativo.

Pede-se que essa decisão seja retificada de forma favorável, tendo em vista que essa ausência de documento não implica em vício administrativo decorrente de prática ilegal e não convalidado.

A licitante (6) **RITA FRANCISCA NETA DE ABREU (CPF nº 523.812.774-04)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

...inabilitada porque **deixou de entregar o seu documento oficial de identificação autenticado**, fato que já foi devidamente solucionado com aquisição do documento de identificação oficial, anexado em recurso.

Pede-se que essa decisão seja retificada de forma favorável, tendo em vista que essa ausência de documento não implica em vício administrativo decorrente de prática ilegal e não convalidado.

A licitante (7) **SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO (CPF nº 618.133.704-00)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

O saneamento da falha não seria impedido pelo “sigilo das propostas”, uma vez que o conteúdo da carta-proposta apresentada pela licitante não foi exposto ou divulgado a terceiros, bem como, pelo estabelecido pela Lei nº 8.666/93, o preço apresentado pelas licitantes é fixo e imutável, não sendo cabível a fase de lances na modalidade Concorrência. Todos os demais licitantes apresentaram suas propostas

de preço juntamente com a recorrente, em envelopes lacrados, não sendo possível a sua alteração se, eventualmente, tivessem conhecimento do preço ofertado por ela, por ocasião da troca dos conteúdos.

Não há que se falar em ilegalidade, **ainda que o sigilo tenha sido violado antes da abertura do envelope da proposta de preços, no momento pertinente, uma vez que os demais licitantes não poderão se valer desta informação, oferecendo o seu preço após conhecer o do seu concorrente.**

(...)

O entendimento dos Tribunais vem no mesmo sentido, senão vejamos: ...FASE DE HABILITAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO FALTANTE. TROCA DE ENVELOPES PELA EMPRESA LICITANTE. VÍCIO FORMAL. INABILITAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE ...Segurança concedida a fim de que a impetrante tenha seus documentos referentes à habilitação integralmente analisados, revelando-se o equívoco ao trocar o conteúdo dos envelopes destinados à habilitação e à proposta. - Vislumbrando-se ofensa ao direito líquido e certo à permanência na concorrência pública nº 009/2015, pois, do ponto de vista material, não se pode falar que a impetrante não atendeu aos requisitos da fase de habilitação, vez que seus documentos sequer foram apreciados pela Comissão Permanente de Licitação - Inexistência de má-fé e de quebra ao princípio da isonomia de tratamento aos licitantes, posto que inalterável a proposta da impetrante, o mesmo sucedendo em relação às ofertadas pelos demais licitantes...

TJ-MG - Apelação Cível: AC 1.0671.15.001291-0/001...

A licitante **(8) LINDUINA CANDIDO SILVA (CPF nº 702.451.774-34)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

Ocorre que, por um equívoco da Recorrente, a certidão de débitos municipais foi inserida com a data de validade vencida, junto aos demais documentos de habilitação.

Apesar do dever de cautela da licitante, identificado o equívoco, a CPL poderia diligenciar de forma a consultar e autorizar a inclusão de certidão válida, em razão de ser um documento que apenas comprovaria a situação pré-existente de que a recorrente não tem pendências junto à União.

Deve-se ponderar que a finalidade do procedimento licitatório não é beneficiar o licitante que cumpre melhor toda e qualquer exigência fixada mas, sim, de selecionar, em condições de igualdade, a melhor proposta, dentre as apresentadas.

O TCU emitiu o **Acórdão n. 1211/2021-P**, com a seguinte ementa:

**Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condições pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).**

A licitante **(9) FRANCILEIDE DANTAS (CPF nº 736.268.484-34)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

...**INABILITADA** por **ausência de documento oficial de identificação autenticado**, fato que já foi devidamente solucionado com sua anexação nesse recurso administrativo.

Pede-se que essa decisão seja retificada de forma favorável, tendo em vista que essa ausência de documento não implica em vício administrativo decorrente de prática ilegal e não convalidado.

A licitante **(10) UEDERSON ALVES DE FREITAS (CPF nº 086.037.444-08)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

Ocorre que, por um equívoco da Recorrente, a certidão de débitos municipais foi inserida com a data de validade vencida, junto aos demais documentos de habilitação.

Apesar do dever de cautela da licitante, identificado o equívoco, a CPL poderia diligenciar de forma a consultar e autorizar a inclusão de

certidão válida, em razão de ser um documento que apenas comprovaria a situação pré-existente de que a recorrente não tem pendências junto à União.

(...)

A licitante **(11) JUCINES APARECIDA DANTAS DE OLIVEIRA (CPF nº 221.953.514-20)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

A requerente apresentou todos os documentos solicitados no presente Edital, inclusive a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas junto dos documentos contidos no envelope nº 01 - HABILITAÇÃO, conforme determina o item 6.1.7, alínea “e”, do Edital que rege o presente certame, mas foi inabilitada, com a justificativa do não cumprimento desde item.

A licitante **(12) CRISTIANE GOMES DE BRITO AZEVEDO (CPF nº 148.000.224-01)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

...inabilitada porque **deixou de entregar o atestado de capacidade técnica e a certidão negativa de ações e execuções cíveis e fiscais**, fato que já foi devidamente solucionado com sua anexação nesse recurso administrativo.

Pede-se que essa decisão seja retificada de forma favorável, tendo em vista que essa ausência de documento não implica em vício administrativo decorrente de prática ilegal e não convalidado.

A licitante **(13) MARIA DO SOCORRO FERREIRA (CPF nº 813.991.114-34)**, apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de Licitação que a inabilitou, nos seguintes termos:

Ocorre que, por um equívoco da Recorrente, a certidão de débitos municipais foi inserida com a data de validade vencida, junto aos demais documentos de habilitação.

Apesar do dever de cautela da licitante, identificado o equívoco, a CPL poderia diligenciar de forma a consultar e autorizar a inclusão de certidão válida, em razão de ser um documento que apenas comprovaria a situação pré-existente de que a recorrente não tem pendências junto à União.

(...)

#### **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.

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 às contrariedades das empresas recorrentes, 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 exegético.

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 inexactidão, isto é, reflete um acontecimento que, claramente, não ocorreu.

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 funcionamento 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 a CPL poderá reformar seu entendimento, mas estritamente nos termos do erro formal e/ou material podendo haver a possibilidade de diligências e a ratificação da documentação (o que em tese foi cumprido por quase todos os licitantes na oportunidade da apresentação dos recursos).

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.

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.

Assim sendo, entendo que, as empresas recorrentes, na fase recursal apresentaram a documentação necessária para serem consideradas habilitadas, ou seja, deve ser interpretado a possibilidade de diligências para evitar o rigor exegético na fase de habilitação e que fere, em tese, a ampla competitividade.

Entretanto, o que nos chama atenção seriam as empresas que quebraram o sigilo da proposta por haver trocado os envelopes de habilitação e de proposta, o que, em busca de material jurisprudencial, não há uma corrente majoritária, inclusive o blog Zenite, altamente conceituado em matéria de licitação, afirma que deve ser interpretado como erro formal, logo, deveria oportunizar a habilitação para as referidas empresas.

Nesse sentido, entendo de forma cristalina, acobertada pela jurisprudência majoritária, que as licitante abaixo nominadas devem ser habilitadas para o certame:

- (2) IOLANDA GARCIA DE ARAÚJO (CPF nº 035.148.194-08);
- (3) VABIO MEDEIROS DA COSTA (CPF nº 897.748.254-20);
- (4) ESLAINE CAVALCANTE DA SILVA (CPF nº 706.557.024-07);
- (5) GABRIELA CRISTINA BEZERRA DE MACEDO (CPF nº 069.292.584-82);
- (6) RITA FRANCISCA NETA DE ABREU (CPF nº 523.812.774-04);
- (8) LINDUINA CANDIDO SILVA (CPF nº 702.451.774-34);
- (9) FRANCILEIDE DANTAS (CPF nº 736.268.484-34);
- (10) UEDERSON ALVES DE FREITAS (CPF nº 086.037.444-08);
- (11) JUCINES APARECIDA DANTAS DE OLIVEIRA (CPF nº 221.953.514-20);
- (12) CRISTIANE GOMES DE BRITO AZEVEDO (CPF nº 148.000.224-01);
- (13) MARIA DO SOCORRO FERREIRA (CPF nº 813.991.114-34).

Quanto às licitantes 1) FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO (CPF nº 030.785.224-58) e 8) SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO (CPF nº 618.133.704-00), por se tratar de matéria não pacificada na jurisprudência e por haver pouquíssimos casos para termos um suporte probatório para análise do caso, ora sob análise, a Comissão Permanente de Licitação deverá sopesar os princípios inerentes ao instituto das Licitações e Contratos, conforme acima amplamente exposto para deferir ou indeferir o pleito das duas empresas recorrentes.

#### V. OPINIÃO FINAL.

Diante dos fatos e fundamentos apresentados no corpo da presente manifestação, orienta esta Procuradoria, para **dar provimento aos recursos das licitantes recorrentes e deferir os recursos de habilitação, com exceção das empresas FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO (CPF nº 030.785.224-58) e 8) SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO (CPF nº 618.133.704-00)**, às quais a CPL deverá justificar o deferimento ou não dos respectivos recursos, demonstrando se a quebra do sigilo das propostas é erro formal e que, também, deve ser afastado o rigor exegético para as referidas recorrentes.

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 04 de abril de 2023.

**ALEX SANDRO DANTAS DE MEDEIROS**

Procurador Municipal

Mat. nº 1.5766<sup>º</sup>

**DA DECISÃO**

Assim sendo, considerando o parecer emitido pela Procuradoria do Município, importa esclarecer que no entendimento da Comissão Permanente de Licitação apenas não dá para considerar erro formal passível de retificação as inabilitações de **FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO (CPF nº 030.785.224-58)** e **SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO (CPF nº 618.133.704-00)**, uma vez que estes licitantes juntaram nas suas envelopes nº 1 – HABILITAÇÃO a documentação que na verdade deveria constar no envelopes nº 2 – PROPOSTAS DE PREÇOS.

Dessa forma, não há como considerar que a troca de envelopes seja passível de correção, sobretudo em razão de configurar erro grosseiro e frustrar o sigilo das propostas, bem como a vinculação ao instrumento convocatório, sendo que acatar os fundamentos arguidos pelas referidas recorrentes, oferece o risco de criar um precedente de entendimento perigoso para aqueles que querem tumultuar os certames licitatórios.

O julgamento realizado pela CPL é estritamente nos termos do que preceitua o instrumento convocatório, ademais, com relação a frustração do sigilo das propostas resta configurada em razão de que embora os outros licitantes não possam modificar suas propostas já entregues, mas ainda assim, os recorrentes que o fizeram de forma equivocada, poderão modificar seus valores num eventual preenchimento de nova proposta, o que, por si só, já frustraria também o caráter competitivo do certame.

Ante ao exposto, em acordo com o parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, assim como considerando a documentação acostada ao presente processo licitatório, a Comissão Permanente de Licitação **acolhe os fundamentos apresentados apenas pelas recorrentes para dar provimento aos recursos das licitantes IOLANDA GARCIA DE ARAÚJO (CPF nº 035.148.194-08); VABIO MEDEIROS DA COSTA (CPF nº 897.748.254-20); ESLAINE CAVALCANTE DA SILVA (CPF nº 706.557.024-07); GABRIELA CRISTINA BEZERRA DE MACEDO (CPF nº 069.292.584-82); RITA FRANCISCA NETA DE ABREU (CPF nº 523.812.774-04); LINDUINA CANDIDO SILVA (CPF nº 702.451.774-34); FRANCILEIDE DANTAS (CPF nº 736.268.484-34); JUCINES APARECIDEA DANTAS DE OLIVEIRA (CPF nº 221.953.514-20); CRISTIANE GOMES DE BRITO AZEVEDO (CPF nº 148.000.224-01); MARIA DO SOCORRO FERREIRA (CPF nº 813.991.114-34); e UEDERSON ALVES DE FREITAS (CPF nº 086.037.444-08) e deferir os seus recursos administrativos contra a habilitação, com exceção dos licitantes **FRANCILDA PAIVA DO AMARAL ARAÚJO (CPF nº 030.785.224-58)** e **SEBASTIÃO IRANILDO DO NASCIMENTO (CPF nº 618.133.704-00)**, os quais praticaram erro grosseiro não passível de retificação e por essa razão, não mérito, nega-lhes provimento.**

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, 10 de abril de 2023.

**WASHINGTON RODRIGO SOUTO DE MEDEIROS**

Presidente da CPL

**Publicado por:**

Washington Rodrigo Souto de Medeiros

**Código Identificador:452E34BD**

---

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 11/04/2023. Edição 3009  
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:  
<https://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>