

---

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

---

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
DECISÃO DE JULGAMENTO DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS -  
CONCORRÊNCIA Nº 004/2023 – PROC. ADMIN. MC/RN Nº 2023.07.04.0040

**CONCORRÊNCIA Nº 004/2023 – PROC. ADMIN. MC/RN  
Nº 2023.07.04.0040**

**DECISÃO DE JULGAMENTO DOS RECURSOS  
ADMINISTRATIVOS**

Trata-se de Recursos Administrativos interpostos pelas licitantes **A & C CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 04.693.484/0001-52)** e **CONSTRUTORA DANTAS E SERVIÇOS RAFAEL MOREIRA LTDA (CNPJ nº 97.519.353/0001-34)**, nos autos da CONCORRÊNCIA Nº 004/2023 – PROC. ADMIN. MC/RN Nº 2023.07.04.0040, visando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ENGENHARIA DESTINADA A IMPLANTAÇÃO DA PRIMEIRA ETAPA DA FEIRA DO PRODUTOR DE CAICÓ/RN (CENTRO INDUSTRIAL-CISCOM), CONFORME CONTRATO DE REPASSE Nº 915989/2021, OPERAÇÃO Nº 1077770-09.**

Uma vez inexistindo protocolo de contrarrazões, os referidos Recursos Administrativos foram remetidos ao setor de Engenharia e, em ato contínuo, à Procuradoria Geral do Município para análise e emissão de pareceres, assim como se encontram disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Caicó/RN no seguinte link: <https://caico.rn.gov.br/licitacaolista.php?id=1380>.

**DA TEMPESTIVIDADE DOS RECURSOS  
ADMINISTRATIVOS**

Inicialmente, se mostra importante destacar que a decisão de julgamento das propostas de preços do respectivo certame licitatório ocorrera em 11 de setembro de 2023, sendo a publicação veiculada no Diário oficial (Edição 3116) da FERMURN em 12 de setembro de 2023, se estendendo o prazo recursal até o dia 19 de setembro do corrente ano.

Dessa forma, se faz mister aduzir que nos presentes autos, por um lado, o protocolo da licitante **CONSTRUTORA DANTAS E SERVIÇOS RAFAEL MOREIRA LTDA (CNPJ nº 97.519.353/0001-34)** ocorreu em 15 de setembro de 2023 e, por outro lado, o protocolo da empresa **A & C CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 04.693.484/0001-52)** foi realizado em 18 de setembro de 2023. Nesse contexto, observados os prazos supracitados e os respectivos protocolos, se mostra imperioso que **a obstinação é tempestiva, uma vez que o prazo é contado em dias úteis e que as licitantes respeitaram o prazo recursal.**

**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, resta claro que os atos foram revestidos, salvo melhor juízo, de extrema legalidade. Assim a Comissão Permanente de Licitação pode, salvo melhor juízo, a qualquer momento rever seus atos, inclusive de ofício, contudo, ressalta-se 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.

## **DA 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 do recorrente, 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 inexatidão, 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 baila 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:

**MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1.** A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. 2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes. 3. Segurança concedida. STJ – MS 5869/DF – PRIMEIRA SEÇÃO (BRASIL, 2002, grifo nosso).

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 n° 2767/2011- Plenário, TC-025.560/2011-5, rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa,19.10.2011.

**Assim, fazendo uma análise dos fundamentos apresentados pelas recorrentes se faz importante tecer as seguintes considerações:**

No tocante aos argumentos arguidos pela **CONSTRUTORA DANTAS E SERVIÇOS RAFAEL MOREIRA LTDA (CNPJ n° 97.519.353/0001-34)**, importa esclarecer que em razão do teor recursal versar sobre conteúdo de coeficiente utilizado na elaboração da proposta, se faz mister suscitar, embora enfadonho, que em todos os recursos na seara da engenharia (Serviços de Engenharia e Obra) a Comissão Permanente de Licitação se posiciona nos termos do Parecer Técnico, considerando que foge, sempre ao caso concreto, a expertise necessária de um posicionamento eminentemente técnico.

Ademais, frise-se que a supracitada recorrente embora tenha questionado e apresentado sua equipe como mais eficiente do que as demais, não chegou a comprovar ou justificar a eficiência de sua equipe, motivo pelo qual a Comissão Permanente de Licitação deixa de acolher os fundamentos elencados para negar provimento ao mérito do recurso, acatando em todos os termos o Parecer Técnico do Setor de Engenharia.

Por outro lado, no que concerne aos fundamentos elencados pela empresa **A & C CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA (CNPJ n° 04.693.484/0001-52)** mormente à inconsistência de rubricas nas páginas da proposta de preços ofertada pela empresa melhor classificada no certame, importa aduzir que a Comissão Permanente de Licitação entende, salvo melhor juízo, que a simples falta de rubrica em algumas páginas da proposta não são suficientes para desclassificá-la por completo.

Nesse contexto, explicamos que os documentos que compõe a proposta de preços apresentada pela empresa **WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COMERCIO EIRELI**, inscrita no CNPJ n° 28.240.229/0001-12, embora conste algumas folhas sem a devida rubrica, se mostram revestidos da forma prescrita no edital, apresentados com endereçamento correto, com assinatura nos devidos locais (Carta Proposta, Cronograma Físico Financeiro e Planilhas de Preços), sendo que o Setor Técnico de Engenharia analisou e ratificou o conteúdo da proposta ofertada, opinando ao final pela classificação.

Assim sendo, não há o que se falar no sentido de inexecuibilidade ou desclassificação da proposta ofertada, tão somente em razão da falta de rubricas em algumas páginas, se mostrando cabível no caso em questão a aplicação do princípio do formalismo moderado.

Acontece que, com o passar dos anos, as decisões do gestor que extrapolaram a razoabilidade pela ampla utilização do rigor formal começaram a ser contestadas pelos órgãos de controle e pela Corte de Contas, o Tribunal de Contas da União (TCU). Um exemplo está no Acórdão do TCU a seguir transcrito, que considerou irregular a inabilitação de um licitante em razão de não ter apresentado cópias autenticadas de sua documentação:

A irregularidade foi caracterizada a partir da inabilitação do instituto em virtude da apresentação de cópias não autenticadas. **É pacífico o entendimento do tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação**, cabendo à comissão julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o

processamento do certame. TCU – ACÓRDÃO 3340/2015 – PLENÁRIO (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Sobre o assunto, também cabe destacar um trecho do artigo “Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle”, de Maria Cecília Mendes Borges (2005), publicado na Revista do TCU nº 100, onde a autora traz que a licitação não é um fim em si mesmo. O professor Adilson Abreu Dallari (2006) leciona ainda que não se trata de um concurso de destreza ou uma gincana em que o objetivo é premiar o melhor cumpridor de edital.

A referida autora traz ainda que o certame licitatório, embora tenha natureza formal, deve ultrapassar a burocracia exacerbada e inútil, principalmente porque a finalidade do processo deve ser a eficácia e a eficiência da máquina pública. Sendo assim, não se deve confundir o procedimento formal com o formalismo. Enquanto o primeiro é necessário ao processo e deve ser utilizado em qualquer certame, o segundo trata de exigências inúteis e desnecessárias, que somente prejudicam o andamento do processo e fazem com que a Administração não contrate pelo menor preço, prejudicando ainda a economicidade.

A Corte de Contas já se manifestou acerca da possibilidade de serem priorizados outros princípios que eventualmente se contraponham à legalidade e ao rigorismo formal. Trata-se do Acórdão a seguir elencado:

A observância das normas e das disposições do edital [...] deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. **Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios.** TCU – ACÓRDÃO 357/2015 – PLENÁRIO (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Portanto, o princípio do formalismo moderado não faz com que a contratação desrespeite o edital da licitação, nem a legalidade, nem a isonomia. Ao contrário, esse princípio respeita todos os outros e prioriza a satisfação do interesse público, da economicidade e da eficiência. Ademais, visando ratificar todo o exposto até aqui, é válido trazer à baila trechos das recentes decisões do TCU acerca do tema:

A vedação à inclusão de novo documento [...] 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. TCU – ACÓRDÃO 1211/2021 – PLENÁRIO (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, apesar de a CAT 24097/2021 (peça 64) ter sido emitida em 9/3/2021, esta se refere a “participação do engenheiro químico [...] nos serviços descritos a partir de 3/6/2020, quando foi incluído no quadro técnico da empresa” [...], portanto em momento anterior à realização do certame. TCU – ACÓRDÃO 2443/2021 – PLENÁRIO (BRASIL, 2021).

A vedação à inclusão de novo documento [...] 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 deveria ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro mediante diligência saneadora. TCU – ACÓRDÃO 2568/2021 – PLENÁRIO (BRASIL, 2021).

Por fim, como constatado, das oito licitantes, cinco foram inabilitadas pelo descumprimento das alíneas “b” e/ou “c” do item 15.4 do edital [...] outra empresa, foi inabilitada pelo não envio da proposta atualizada com o último lance via sistema

em até duas horas (item 15.5.1 do edital), o que denotou, segundo o órgão instrutivo, formalismo exagerado diante do objetivo licitatório da melhor proposta. TCU – ACÓRDÃO 468/2022 – PRIMEIRA CÂMARA (BRASIL, 2022).

Constituiu-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida [...]

9.4.1 tornar nulos os atos administrativos que inabilitaram as empresas concorrentes no âmbito do Pregão Eletrônico nº 26/2010, bem como todos os atos deles decorrentes, os quais desclassificaram suas propostas, bem como os que homologaram o certame e adjudicaram o objeto, retornando a avença à fase de habilitação. TCU – ACÓRDÃO 1924/2011 – PLENÁRIO (BRASIL, 2011).

### **DA DECISÃO**

Assim sendo, em acordo com os Pareceres do Setor de Engenharia, ressaltando a sua expertise técnica acerca do assunto, bem como da Procuradoria Geral do Município, assim como considerando a documentação acostada ao presente processo licitatório e a fundamentação suscitada, a Comissão Permanente de Licitação **não acolhe os fundamentos** apresentados pelas empresas **A & C CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 04.693.484/0001-52)** e **CONSTRUTORA DANTAS E SERVIÇOS RAFAEL MOREIRA LTDA (CNPJ nº 97.519.353/0001-34)**, **conhecendo os recursos interpostos e, no mérito, negando-lhes provimento**, mantendo os termos da Decisão de Julgamento das Propostas 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, 20 de outubro de 2023.

**WASHINGTON RODRIGO SOUTO DE MEDEIROS**

Presidente da CPL

**Publicado por:**

Washington Rodrigo Souto de Medeiros

**Código Identificador:10B83C11**

---

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 23/10/2023. Edição 3144

A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:

<https://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>