



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE ANTÔNIO CARLOS

Praça Anchieta 10, Centro- Fone/Fax: (48) 3272 8608
CEP: 88180-000 juridico@antoniocarlos.sc.gov.br

Prefeitura Municipal de Antônio Carlos
Procuradoria jurídica do Município

Parecer nº 22/2022

Requerente: Secretaria de Administração e Finanças – CPL

Assunto: Processo Administrativo nº 120/2022 – Tomada de Preço n. 006/2022.

I. DOS FATOS:

Trata-se de questionamento, referente ao recurso administrativo apresentado pela **VERLICH EMPRETEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA**, ora recorrente, no qual pretende a modificação da decisão que inabilitou a Recorrente na fase de **ATA DE RECEBIMENTO E ABERTURA DE DOCUMENTAÇÃO**.

Verificou-se que na fase inicial, 5 (cinco) empresas apresentaram envelopes de habilitação e proposta, quais sejam: **VERLICH EMPRETEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA**, **HF CONSTRUTORA LTDA.**, **SINAL CONSTRUTORA LTDA.**, **TEMPUS CONSTRUÇÃO, INSTALAÇÃO E COMÉRCIO LTDA** E **PAVICOM CONSTRUÇÕES LTDA**, ocasião em que a Comissão Permanente de Licitação entendeu o que segue:

- ABERTA A SESSÃO, A PRESIDENTE JUNTAMENTE COM A COMISSÃO DE LICITAÇÃO SE DIRIGIU AO BALCÃO DO CIDADÃO, A FIM DE RETIRAR OS ENVELOPES DE HABILITAÇÃO E PROPOSTA E VERIFICOU HAVER CINCO EMPRESAS INTERESSADA NO CERTAME SENDO ESTA A HF CONSTRUTORA LTDA, VERLICH EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA, SINAL CONSTRUÇÕES LTDA EPP, TEMPPUS CONSTRUÇÃO, INSTALAÇÃO E COMÉRCIO LTDA E PAVICON CONSTRUÇÕES LTDA, SENDO TODOS ENVELOPES CONFERIDOS E RUBRICADOS PELA COMISSÃO E PELO REPRESENTANTE. APÓS PROCEDE-SE AO CREDENCIAMENTO DOS REPRESENTANTES QUE APRESENTARAM A DOCUMENTAÇÃO DE ACORDO COM AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL, SENDO DEVIDAMENTE CREDENCIADOS, ESTANDO PRESENTES OS REPRESENTANTES DAS EMPRESAS HF CONSTRUTORA LTDA, VERLICH EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA E SINAL CONSTRUÇÕES LTDA EPP. APÓS SEGUIU A FASE DE ABERTURA DOS ENVELOPES DE HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS, DOCUMENTOS QUE FORAM CONFERIDOS E RUBRICADOS PELO REPRESENTANTE E PELOS MEMBROS DA COMISSÃO. NESTE MOMENTO A PRESIDENTE MANIFESTOU ACERCA DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA TEMPPUS CONSTRUÇÃO, INSTALAÇÃO E COMÉRCIO LTDA, NO TOCANTE A QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA APRESENTADA, POIS O ÍNDICE DE GRAU DE ENDIVIDAMENTO APRESENTADO FOI DE 0,53, E NO EDITAL NO ITEM 12.7 (O QUAL DEMONSTRA QUE O EG DEVE SER IGUAL OU MENOR A 0,50), BEM COMO NÃO APRESENTOU O BALANCETE EM SUA DOCUMENTAÇÃO, DESTA FORMA A EMPRESA TEMPPUS CONSTRUÇÃO, INSTALAÇÃO E COMÉRCIO LTDA FICA INABILITADA PARA O PRESENTE CERTAME, POR DESCUMPRIR O ITEM 12 DO EDITAL. O REPRESENTANTE DA EMPRESA HF CONSTRUTORA APONTOU QUE A EMPRESA VERLICH EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA APRESENTOU O ÍNDICE, SEM QUE O MESMO ESTIVESSE ASSINADO PELO REPRESENTANTE. NESTE MOMENTO A PRESIDENTE JUNTAMENTE COM A COMISSÃO ANALISOU A DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA POR ESTA EMPRESA, E VERIFICOU QUE O ÍNDICE NÃO ESTAVAM ASSINADAS PELO REPRESENTANTE DA EMPRESA, BEM COMO QUE O BALANÇO APRESENTADO NÃO POSSUI CRCODE OU AUTENTIFICAÇÃO QUE POSSA SER COMPROVADO ESTA DOCUMENTAÇÃO POR MEIO DIGITAIS NO MOMENTO DA LICITAÇÃO, SENDO A EMPRESA INABILITADA PARA O PRESENTE CERTAME, POR DESCUMPRIR O ITEM 12.4 DO PRESENTE EDITAL. EM RELAÇÃO À EMPRESA HF CONSTRUTORA LTDA, SINAL CONSTRUÇÕES LTDA PAVICON CONSTRUÇÕES LTD AS MESMAS APRESENTARAM A DOCUMENTAÇÃO DE ACORDO COM AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL, SENDO AS MESMAS HABILITADA PARA O PRESENTE CERTAME. NESTE MOMENTO, ABRE-SE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DE RECURSO DAS EMPRESAS PARTICIPANTES. ESTA ATA SERÁ ENCAMINHADA VIA E-MAIL A TODAS EMPRESAS. O PRAZO SERÁ DE 5 DIAS CONFORME DITA A LEI, A CONTAR DA LAVRATURA DESTA ATA (ART 109 DA LEI 8666/93). NADA MAIS HAVENDO A TRATAR, ENCERROU-SE A PRESENTE SESSÃO.

Em suas razões recursais, alega que a falta de assinatura nos documentos não justifica a inabilitação para o certame,

É o sucinto relatório e, assim, passo a opina.

II. DOS FUNDAMENTOS:

Inicialmente, registra que o presente **Parecer não vincula o administrador**, por conseguinte, detém o **Gestor Público a discricionariedade, poder decisório** de acatar ou não a presente orientação.

QUANTO AO CASO CONCRETO:

É sabido que o edital é a Lei interna da licitação, e que vincula tanto os licitantes quanto à administração. É importante estabelecer que em se tratando de processo licitatório, vigora o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (caput dos arts. 3º e 41 da Lei n. 8.666/1993), que tem como objetivo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital.

Sob essa ótica, o princípio da vinculação ao edital se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser os seus termos observados até o encerramento do certame.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. LEGITIMIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. REGRAS DO EDITAL. INTERPRETAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

1. o Tribunal de origem, ao declarar a legitimidade da ativa da ora agravada, sob fundamento de que "afigura-se mera irregularidade que não leva à inépcia da inicial a impetração do mandado de segurança em nome do consórcio se a procuração foi outorgada pelo representante legal da empresa-líder", o fez com base na interpretação das cláusulas contratuais. Incidência das Súmulas 5 e 7 desta Corte.

2. O decisum de origem declarou nulo o ato que proclamou os agravantes como vencedores, por não terem preenchidos os requisitos do edital licitatório, quanto à apresentação da proposta do preço.

Rever este entendimento necessariamente passa por análise de matéria fática, bem como, cláusulas contratuais, encontrando óbice nas Súmulas 5 e 7/STJ.

3. Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital. **Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame.**

4. Também, não se pode conhecer do recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional, quando os recorrentes não realizam o necessário cotejo analítico, bem como não apresentam, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma.

5. Ademais, ainda que a divergência fosse notória, esta Corte tem entendimento pacífico de que não há dispensa do cotejo analítico, a fim de demonstrar a divergência entre os arestos confrontados.

6. Outrossim, quanto à interposição pela alínea "c", este Tribunal tem entendimento no sentido de que a incidência da Súmula 7 desta Corte impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso, com base na qual a Corte de origem deu solução à causa.

Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 458.436/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/03/2014, DJe 02/04/2014)

Portanto, "é perfeitamente lícita a desclassificação de empresa que não apresentou sua proposta de acordo com as disposições do edital que regulava o certame, em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório" (TJSC, Ap. Cív. n. 2005.028327-6, da Capital, Rel. Des. Luiz César Medeiros, DJe de 9-1-2007).

A previsão no caput do art. 41, da Lei de Licitações e Contratos, verbis:

"Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"

A redação do dispositivo é impositiva e não abre margens para questionamentos: O edital vincula a Administração em todos os seus termos, seja quanto às regras de fundo quanto àquelas procedimentais.

Isso porque, sob certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que sua desconformidade com os atos administrativos praticados no curso do procedimento se resolve pela declaração de invalidade desses últimos.

Além do mais, é certo que a extensão do vício dependerá da análise do caso concreto, sendo que, **quando se tratar de descumprimento de mero formalismo, ou mesmo de erro material**, o princípio da vinculação ao edital poderá ser relativizado, a fim de resguardar o interesse maior, que é a melhor contratação sob a ótica da Administração Pública.

Do contrário, quando os erros se configuram como falhas importantes, aptas a afetarem todo o resultado final da proposta, muito embora para um valor reduzido, se comparado com o originariamente oferecido não há que falar em convalidação do ato.

A regra encontra-se insculpida já no art. 3º da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

"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, 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”

Não deve o Gestor, nessa perspectiva, aceitar uma proposta nitidamente desvantajosa somente pelo fato de alguns subitens serem diferentes do que consta no edital. Infere-se, que se prime pelo princípio da economicidade que é decorrência do princípio da proteção ao interesse público. Neste sentido, cite-se:

"Mandado de Segurança. Urnas Eletrônicas. Licitação. Vinculação ao edital. O fato de o edital ser considerado lei da licitação não impede o juiz de interpretá-lo. Hipótese em que falta de preço unitário de componentes da urna não constitui vício insanável capaz de desclassificar a empresa vencedora, que apresentou proposta mais vantajosa para a administração. Segurança denegada." (TSE – MS 2808, Classe 14ª. Protocolo nº 75191999)

".Efetivamente em se tratando de licitação por menor preço global, pelo regime de empreitada por preços unitários, há de tomar-se em conta os valores de cada item da empreitada unitária como um todo e não propriamente os sub-itens que nele formam. E, nesse tocante, bem o demonstra o quadro estampado às fls. 433/437, não se encontra estipulação de valores simbólicos, irrisórios ou iguais a zero, ao cotejo com a devida parametrização, não o modificando a eventualidade dos subitens apresentarem possíveis incompatibilidades, sujeitas às explicações por motivos vários. Se assim não fosse, aliás, de igual eiva viciosa também poderia estar a padecer a proposta da própria impetrante/recorrida, em diversos daqueles itens apontando valores ainda menores que os ofertados pela proposta vencedora." (TRF4 - MS 2007.04.00.000654-9)

Verifica-se também, no mesmo sentido, que idêntico é o entendimento do Procurador Geral da República, em parecer apresentado no mesmo mandado de segurança (TSE – MS 2808, Classe 14ª. Protocolo nº 75191999)

"Desta forma, se a irregularidade praticada pela licitante vencedora a ela não trouxe vantagem, nem implicou em desvantagem, para as demais participantes, não resultando assim ofensa à igualdade; se o vício apontado não interfere no julgamento objetivo da proposta, e se não se vislumbra ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa."

Ora, quando apenas alguns detalhes de uma proposta divergem do edital, desde que não resultem em diferenças ao resultado do serviço ou produto contratado, não cabe falar em prejuízo.

Note-se que nestes casos há que se considerar o contrato administrativo como um todo, como a regularidade fiscal da empresa e principalmente a regularidade acerca do pagamento de salários e verbas trabalhistas em geral.

Por consequência, deve o gestor público primar sempre pelo interesse público, porquanto esta é a finalidade última da Administração Pública.

Cumprе ressaltar que não trata o presente Parecer de uma apologia ao desapego aos procedimentos legais que buscam a transparência e a moralidade na gestão do patrimônio público, mas apenas busca uma reflexão quanto à persecução do interesse coletivo em face de meras formalidades.

No caso em análise, é incontroverso que a Recorrente deixou de cumprir com os requisitos previstos, no item 12.4, do Edital, vejamos:

O Balanço Patrimonial das demais empresas ser o transcrito do “Livro Diário”, indicando-se as folhas do “Livro Diário”, assinadas pelo contador da empresa, acompanhando de seus respectivos termos de abertura e encerramento, estes **devidamente assinados pelo contador** e pelo **representante legal da empresa**. O Balanço e os termos deverão estar registrados na Junta Comercial ou Cartório de Títulos e documentos. (grifou-se)

Desse modo, considerando que a Recorrente deixou de cumprir com os requisitos previstos, no item 12.4, é legítima a sua inabilitação.

III. Do parecer:

Ante o exposto, **opina-se** pelo improvimento do Recurso administrativo interposto, nos termos constante no próprio Parecer.

Este é o parecer.

Antônio Carlos, 17 de junho de 2022.

Rafaela Philomena Goedert
Procuradora-Geral
OAB/SC 27744