



# Câmara Municipal de Vereadores

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



## Parecer Jurídico nº 03/2016

**Referência:** Recurso administrativo ao Pregão Presencial 48/2016 (Câmara Municipal de Vereadores)

**Origem:** Comissão Permanente de Licitação

**Recorrente:** JOÃO ANTÔNIO SARTORI - MEI

**Interessado:** Poder Legislativo

**Ementa:** LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL.  
RECURSO ADMINISTRATIVO.  
DESCCLASSIFICAÇÃO. PROCEDÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se, em síntese, de recurso administrativo interposto pela empresa JOÃO ANTÔNIO SARTORI - MEI (CNPJ sob o nº 07.758.492/0001-28), no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Pregão Presencial, sob o nº 048/2016.

A empresa, ora recorrente, foi desclassificada pela Comissão de Licitação devido à constatação, no momento da abertura dos envelopes referentes a apresentação das propostas, que continham três propostas com valores distintos (fl. 97), em desacordo com o item 6 do edital.

Nas razões, acostadas às fls. 141/142, requer a procedência do petitório recursal e, conseqüentemente, a reconsideração da decisão da comissão para prosseguir no certame. Aventa, para tanto, os seguintes argumentos:

- a. Que a coleta das propostas foi feita de forma inadequada, induzindo o licitante ao erro;
- b. Que se trata de Micro Empreendedor Individual;
- c. Que é a primeira vez que participa de um procedimento licitatório; e
- d. Que o fato apresenta-se como erro irrelevante ao processo, não conferindo prejuízo ao certame.

Em contrapartida, a Comissão Permanente de Licitações, à fl. 144, opinou pelo desprovimento do recurso interposto pela empresa JOÃO ANTÔNIO SARTORI - MEI, mantendo a decisão inicial. Após a regular tramitação do feito, vieram os autos com vista a esta Assessoria Jurídica para análise.

*É o relatório.*

Passo a análise jurídica.

## ANÁLISE JURÍDICA

Compulsando os autos e sopesando a matéria desenhada, entende-se pelo conhecimento e desprovimento do recurso interposto.

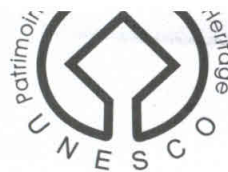




# Câmara Municipal de Vereadores

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



Cumprir registrar, antes de adentrar e rebater os tópicos aventados pela recorrente, que o desprovisionamento recursal decorre, inicialmente, do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. O artigo 3º da Lei de Licitações preleciona que tanto a Administração Pública como os interessados ficam obrigados à observância dos termos e condições previstos no Edital.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (grifou-se)

Por sua vez, o Instrumento Convocatório é claro ao elencar os requisitos da proposta de preço, tanto que o item 6.1 traz em sua redação "a proposta", na forma singular. Ainda, o item 7.13 prevê as hipóteses de desclassificação daquela. Colaciona-se, *ipsis litteris*, a parte do edital que elenca os itens mencionados:

## 6 – DA PROPOSTA DE PREÇO

6.1 – A proposta deverá ser entregue em folha timbrada da empresa, ou, em folha A4 que tenha todos os dados cadastrais da empresa, como: Razão Social, CNPJ, endereço completo, telefone, e-mail para contato, agência e conta corrente para depósito no caso da empresa ser vencedora do certame.

7.13. Serão desclassificadas as propostas que:

- a) não atenderem às exigências contidas no objeto desta licitação;
- b) forem omissas em pontos essenciais, de modo a ensejar dúvidas;
- c) afrontem qualquer dispositivo legal vigente, bem como as que não atenderem aos requisitos do item 5;
- d) contiverem opções de preços alternativos ou que apresentarem preços manifestamente inexequíveis.
- e) ao final da rodada de lances, se verificarem superiores ao preço máximo admitido, conforme valores constantes do anexo I, deste edital.

**Observação:** Quaisquer inserções na proposta que visem modificar, extinguir ou criar direitos, sem previsão no edital, serão tidas como inexistentes, aproveitando-se a proposta no que não for conflitante com o instrumento convocatório.

*[Handwritten signature]*







# Câmara Municipal de Vereadores

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



Analisando o caso, verifica-se que a empresa recorrente foi desclassificada do procedimento licitatório, pois apresentou opções de preços alternativos referentes ao objeto da contratação, em número de três. Ou seja, desatendeu aos requisitos previstos do edital do Pregão Presencial nº 48/2016 da Câmara de Vereadores de São Miguel das Missões, infringindo a regra prevista no item 7.13, que dispõe acerca da desclassificação das propostas.

Diante disso, ressalta-se que, a previsão em comento não fere qualquer princípio do direito administrativo estando, pois, amparada na legalidade. Ademais, a apresentação segundo o subitem, uma vez previsto no Edital, faz se obrigatória, porquanto não houve, quanto a sua exigência, qualquer impugnação no prazo legal. Ademais, consoante previsão no artigo 41 da Lei de Licitações: "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Neste toar, elenca Lucas Rocha Furtado:

É importante observar que o mencionado art. 41, ainda que se refira apenas à Administração, vale também para os licitantes. Revela-se interessante, a esse respeito, a regra contida no art. 41, §2º, da Lei de Licitações. Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugná-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo<sup>1</sup>.

Diante disso, e por não olvidar-se que o edital é a lei interna do certame e que vincula as partes, tal disposição rechaça qualquer argumentação aventada pela defesa no que toca a sua desclassificação. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se da aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei 8.666/93<sup>2</sup>.

Nesta esteira, assevera José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administração ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. [...] Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 4ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p 335/336.

<sup>2</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26 Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p 420.

<sup>3</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª edição. Editora Atlas, 2012, p. 244.





# Câmara Municipal de Vereadores

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



Outrossim, não há falar em excesso de formalismo por parte da Administração Pública ao impor o cumprimento às exigências editalícias, pois ordenar que os licitantes preencham todos os itens estabelecidos nada mais é do que resguardar os princípios da legalidade e da isonomia. Além disso, dizer que se trata de mero erro formal a apresentação múltipla de documentos solicitados pelo edital, o qual foi amplamente divulgado, significa aceitar e tornar superior a conduta da empresa perante o condicionamento das demais em respeitar as regras impostas, dando ensejo ao tratamento desigual entre os concorrentes.

Neste norte, já decidiu Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. HABILITAÇÃO DE EMPRESA QUE NÃO APRESENTOU TODOS OS DOCUMENTOS E OU INFORMAÇÕES EXIGIDOS PELO EDITAL. DILIGÊNCIA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO POSSIBILITANDO A SUA JUNTADA EM MOMENTO POSTERIOR. ILEGALIDADE CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE TRATAMENTO DOS CONCORRENTES PRECONIZADA NO § 3º DO ART. 43 DA LEI DE LICITAÇÕES. APELAÇÃO DESPROVIDA, PREJUDICADO O REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70044885754, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 11/04/2012)(grifou-se)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO, POR NÃO PREENCHER OS ITENS DO EDITAL. PRINCÍPIO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. OBRIGATORIEDADE. PRECLUSÃO DO DIREITO DE IMPUGNAR A PROPOSTA. **Entre os princípios básicos que regem a licitação está o da vinculação ao edital, que ao estabelecer as regras do certame, inalteráveis até o seu final, a todos obriga. O Edital é lei interna da licitação, é o documento disciplinador e o que dá todo o regramento do processo licitatório.** O direito de impugnar foi exercido pelos outros participantes do certame, os quais registraram suas considerações na ata de abertura dos envelopes, não ocorrendo à preclusão. Conheceram do recurso, mas negaram-lhe provimento, revogando o efeito suspensivo anteriormente concedido. Unânime. (Agravo de Instrumento Nº 70006810360, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 26/11/2003) (grifou-se)

Evidentemente, adotar tal entendimento não denota que a Administração Pública está subsumindo-se ao rigorismo formal. Isto porque, frente à exigência constante no edital, os licitantes devem apresentar a proposta, no sentido singular da palavra, à Comissão em envelope lacrado – de modo que impeça a adulteração de seu conteúdo. Ao permitir a inadequação da conduta, estaria a Comissão sendo conivente com a atuação do Liberdade – O Jornal, prejudicando os demais concorrentes que cumpriram com os requisitos impostos para o processo licitatório.

Nesta esteira, se faz imperioso dizer que, principalmente em licitação,

o administrador não aplica recursos particulares, mas públicos. A partir dessa premissa, a legislação procura disciplinar todo procedimento licitatório. Isso importa em que a licitação deve observar a forma, os prazos, as etapas e todos os demais requisitos definidos em lei e no edital que serviu de instrumento convocatório para o certame. É certo que se o instrumento convocatório de uma licitação impõe determinado requisito, deve-se reputar como relevante tal exigência. Essa é a regra.<sup>4</sup>

Complementando, o mesmo autor refere que

<sup>4</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 4ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p 328

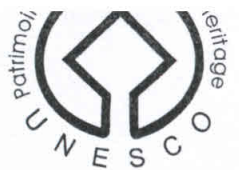




# Câmara Municipal de Vereadores

## SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



efetivamente, a regra será a aplicação e cumprimento dos preceitos do edital. Se nele consta determinada exigência, impõe-se cumpri-la. Em nome da realização do interesse da Administração, não pode a Administração simplesmente descumprir as regras definidas no edital em nome de um informalismo desmedido.<sup>5</sup>

Não obstante, convém refutar a argumentação trazida pelo concorrente quanto à participação pela primeira vez em procedimento licitatório. Note-se que não compete à Administração Pública ensinar os licitantes como proceder perante a licitação, devendo este procurar orientação jurídica para tanto. Ainda, embora os executores do evento pudessem explicar-lhe como funciona, de modo algum poderiam auxiliá-lo no certame, pois reataria configurada fraude à licitação.

Do mesmo modo, com absoluta propriedade de argumento, a partir do momento em que presenciei o procedimento realizado pela Comissão, constatei que a pregoeira orientou os participantes de forma clara e didática, contrariando os dizeres do recorrente. Diante disso, poderia o participante ter dirimido suas dúvidas antes do oferecimento do envelope e até mesmo de sua abertura, não cabível, portanto, a tese de inexperiência em licitação.

Ainda, por ocasião do recolhimento das propostas, vale dizer que as servidoras do setor de licitações estavam postas em suas mesas e os integrantes da comissão posicionavam-se em frente à mesa da pregoeira, quando esta solicitou aos licitantes que confiassem a documentação à mesa. Logo, não se pode acatar o argumento de que uma das servidoras expediu o seguinte comando: "entrega tudo, entrega tudo" como se fosse um meliante dirigindo-se a sua vítima. Quanto ao incidente alegado, vale dizer que a comissão e pregoeiros possuem como praxe solicitar que envelopes e documentos sejam ofertados sobre a mesa, não sendo admissível a sua tomada das mãos das empresas licitantes.

Note-se que, para fins de discussão, embora o recorrente alegue que possuía o envelope "aberto com três (3) propostas diferentes de preço" (fl. 141), consta em ata que o envelope entregue encontrava-se lacrado (fl. 144). Estando o envelope lacrado, conforme preceitua o instrumento convocatório, obviamente que este foi aceito pela comissão, sem qualquer menção sobre falta ou omissão. O que se discute, em sede de recurso, é o conteúdo do envelope e não o modo como foi apresentado, haja vista que cumpriu os requisitos impostos a apresentação.

Quanto ao excesso de rigor aventado pelo recorrente, não merece guarida as razões apresentadas. Isto porque a pregoeria se deteve ao princípio de vinculação do instrumento convocatório, agindo de forma correta, considerando que a apresentação de três propostas no envelope, contendo três valores distintos, prejudica (e muito) a análise pela comissão. Ademais, não poderia ela ser conivente com a atuação do agente, muito menos consentir que o licitante escolhesse uma das propostas, haja vista que a proposta do outro concorrente já havia sido aberta e publicizada. Havendo o ato, estaria a pregoeira e a comissão, passando por cima do princípio da isonomia.

Nesse sentido, *vide* acórdão do Superior Tribunal de Justiça, proferido nos seguintes termos:

<sup>5</sup>Ibidem. p. 328

*[Handwritten signature]*





# Câmara Municipal de Vereadores

## SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



Administrativo. Mandado de Segurança. Licitação. Concorrência. **Atraso na entrega dos envelopes contendo propostas. Alegada infringência ao princípio da razoabilidade. Suposto rigorismo e formalismo. Improvimento do recurso** face à inexistência do direito líquido e certo. 1 - A inobservância do princípio da razoabilidade não restou demonstrada. **Existe, na licitação, predominância dos princípios da legalidade e igualdade (CF, art. 5º, caput, inc. II).** 2 - Inexistência de direito líquido e certo a amparar a pretensão da recorrente. 3 - Recurso ordinário improvido (RMS nº 10.404-RS, 1ª Turma. Rel. Min. José Delgado. Julg. 29.4.1999. DJ, 1º jul. 1999). (grifou-se)

Quanto ao assunto, a própria Lei de Licitações diz que o artigo 43, § 3º, não pode ser interpretado de forma isolada, devendo ser levados em consideração todos os princípios relevantes à licitação, sobretudo o da igualdade, do qual decorrem os princípios da isonomia entre os licitantes e da competitividade, consoante artigo 3º, já colacionado.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:  
§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. (grifou-se)

Assim sendo, ao aceitar documentação em contenda, poderia estar a Comissão de Licitação praticando ato de improbidade administrativa que atenta contra os Princípios da Administração Pública<sup>6</sup>. Inadmissível, portanto, a aceitação de documentos que se destinem a confundir o processo licitatório, em total desacordo com o edital. A Jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União também é pacífica quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação quando ficar caracterizado dano ao Erário decorrente de irregularidade nas fases de habilitação e julgamento das propostas.

Porquanto, na hipótese em debate, em que se constata a total observância do princípio da igualdade entre os concorrentes, o formalismo exacerbado alegado pelo recorrente não encontra respaldo. Vale dizer, que a decisão, naquele momento, coube a pregoeira e que esta se pautou na estrita observância da legislação aplicável ao certame, pois considerou o fato prejudicial a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Neste toar, o Plenário do Tribunal de Contas Gaúcho, decidiu no Acórdão 357/2015, que "a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo". Assim, em que pese a recorrente entender o equívoco como erro meramente formal, o conteúdo das propostas não atende o disposto no edital de pregão presencial nº 48/2016 da Câmara de Vereadores deste município, tornando o documento inadmissível, por erro no conteúdo.

Por fim, o simples fato de a recorrente ser Micro Empresa Individual não tem condão de excluí-la da observância das regras constantes no edital para a apresentação das propostas. Igualmente, de acordo com a observação feita pela Comissão em ata (fl. 144), todas as empresas licitantes possuíam o mesmo tipo

<sup>6</sup>Lei 8429/92 - Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente







# Câmara Municipal de Vereadores

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



empresarial e concorriam em grau de igualdade. Logo, não teria motivo o não cumprimento do edital por parte da recorrente baseado neste motivo.

Posta assim a questão e considerando a existência de irregularidade que macule as condições de classificação da proposta da recorrente - a apresentação em número de três, com valores diferentes - é caso de desprovisionamento do recurso interposto pela empresa JOÃO ANTÔNIO SARTORI - MEI, agindo corretamente os membros da Comissão de Licitação e a pregoeira, fulcro no disposto no item 6 e no subitem d, do item 7.13, do edital. Portanto, a decisão tomada pelo não provimento do recurso, mantendo o entendimento da decisão inicial pela desclassificação da empresa recorrente, apresenta-se, salvo melhor juízo, como a mais correta.


## CONCLUSÃO

Face ao exposto, entende-se:

- a. pelo conhecimento e desprovisionamento do recurso formulado pela licitante JOÃO ANTÔNIO SARTORI - MEI.
- b. e, conseqüentemente, pelo seguimento regular do certame.

À consideração do Presidente da Câmara de Vereadores.


São Miguel das Missões, 1º de dezembro de 2016.

  
Marina Somavilla Feversani  
OAB/RS 98.091  
Assessora Jurídica

DESPACHO: Ante o parecer exarado pela Assessora Jurídica do Poder Legislativo, que analisou pormenorizadamente o caso em apreço, adoto-o como razão a decidir e DECIDO pelo conhecimento e desprovisionamento do recurso formulado pela licitante JOÃO ANTÔNIO SARTORI - MEI e, por conseguinte, pelo prosseguimento regular do certame.

Registre-se. Publique-se. Cumpra-se.

Data supra.

  
Oscar Jambas Machado  
Presidente da Câmara de Vereadores

