



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Procuradoria-Geral do Município



PROCESSO N°: 20201297686 - 6 volumes.

ORIGEM: Secretaria Municipal de Obras Públicas e Saneamento - SEMOP

INTERESSADO: CPL/SEMOP

ASSUNTO: Licitação - Concorrência Pública n° 04.2020, que visa à execução da obra de urbanização de áreas públicas nos bairros de Cajupiranga, Liberdade e Boa Esperança.

Complementar: Análise de recurso administrativo impetrado por R. de Paula Construções Ltda-ME em face da decisão da CPL/SEMOP que declarou vencedora dos Lotes 1 e 3 a empresa I.M. Engenharia Ltda.

PARECER

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA N° 004/2020-CPL/SEMOP. ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO QUE DECLAROU A EMPRESA IM ENGENHARIA LTDA VENCEDORA DOS LOTES 01 E 03. RECURSO TEMPESTIVO, CONFORME ART. 109, I, "B" E § 1° DA LEI DE LICITAÇÕES. PROPOSTA DE PREÇOS EM DESCONFORMIDADE COM AS REGRAS DO EDITAL. DILIGÊNCIA. NOVA PROPOSTA DE PREÇOS. INFRINGÊNCIA DOS ARTIGOS 41 E 43, INCISOS IV, V E §3°, DA LEI 8.666/93. VEDAÇÃO À INCLUSÃO POSTERIOR DE DOCUMENTO OU INFORMAÇÃO QUE DEVERIA CONSTAR ORIGINARIAMENTE DA PROPOSTA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES E DO JULGAMENTO OBJETIVO. PELA PROCEDÊNCIA DO RECURSO, DEVENDO SER REVISTA A DECISÃO CPL/SEMOP.

**1 - RELATÓRIO**

Os autos retornaram a esta Especializada por iniciativa da Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Saneamento - CPL/SEMOP, visando à análise jurídica do recurso administrativo interposto pela empresa **R. de Paula Construções Ltda-ME (fls. 1.957/1.960)**, em face da decisão da CPL/SEMOP que declarou vencedora dos Lotes 1 e 3 da Concorrência n° 04/2020 a empresa **IM Engenharia Ltda**, conforme Ata de Sessão acostada às fls. 1.954 e publicação veiculada no Diário Oficial do Município de 11/11/2020 (fl. 1.956).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM**  
**Procuradoria-Geral do Município**



A Concorrência n° 004/2020 tem por objeto contratação de empresa(s) para execução de obras de urbanização de áreas públicas - construção de três caminhódromos, sendo um no bairro de Cajupiranga (Loteamento Caminho do Atlântico) - Lote 03, um no bairro Liberdade - Lote 02 e um no bairro Boa Esperança, com pavimentação da Rua 1° de Maio - Lote 01.

As razões de mérito não foram analisados pela CPL/SEMOP, que se limitou a verificar a tempestividade do recurso, tendo encaminhado os autos para apreciação desta Especializada, como se depreende do Encaminhamento de fls. 1.961/1.962.

É o que importa relatar. Passo a opinar.

## **2 - FUNDAMENTAÇÃO**

*Ab initio*, vale lembrar que a Administração Pública está adstrita ao que a legislação pátria determina. Dessa forma, a sua atuação será sempre dentro dos limites legais. Tudo em virtude e respeito à principiologia hodierna, em especial a Legalidade.

Vê-se que a Constituição Federal de 1988, no artigo 37 consagrou a principiologia administrativa em seu corpo explicitamente. Vejamos:

**Art. 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

Assim sendo, no âmbito do regime jurídico-administrativo, decorrência do dever de agir em conformidade com a legalidade, faz nascer o encargo de cumprir os ditames legais.

Tal instituto corrobora com o pressuposto inquestionável da submissão do Poder Público à lei. Desse modo, sua atuação se sujeita ao controle de legalidade prévio e posterior, ambos, podendo ser exercidos pela própria Administração.

### **2.1 - DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Procuradoria-Geral do Município**



O recurso administrativo, previsto no item 8.3 do edital, foi protocolado tempestivamente, no quinto dia útil posterior à intimação da decisão da CPL/SEMOP (19/11/2020), que se deu com sua publicação no Diário Oficial do Município, em 12/11/2020, em ressonância com o art. 109, I, "b" e § 1º, da Lei de Licitações. Vejamos:

*Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

*I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:*

*b) julgamento das propostas;*

*(...)*

*§ 1º A intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e", deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.*

*(...)*

Porém, não se encontra no processo comprovação de que a CPL/SEMOP deu ciência às outras licitantes sobre a interposição do Recurso, e de que promoveu abertura de prazo para possíveis contrarrazões, como determina o §3º do artigo supracitado:

*(...)*

*§ 3º Interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis.*

*(...)*

## **2.2 - DA ANÁLISE DAS RAZÕES DO RECURSO**

O primordial à Administração é perseguir o interesse e a finalidade pública, o que de imediato, cria posições desiguais entre os licitantes, haja vista a supremacia do interesse público. Em razão disso, e em consonância com a isonomia e impessoalidade, nasce a garantia de acesso aos certames licitatórios a qualquer interessado, desde atendidos os critérios estabelecidos em lei.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM**  
**Procuradoria-Geral do Município**



Em razão disso, a Recorrente, na condição de participante do certame, fundamentou sua discordância com a decisão da CPL/SEMOP que declarou vencedora dos Lotes 01 e 03 a empresa **IM Engenharia Ltda**, em razão de as propostas de preços apresentadas pela vencedora terem descumprido o Item 7.8.2 do Edital e o Item 6.1.4 do termo de referência que balizou a licitação.

Vejamos a dicção dos referidos itens:

**EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 004/2020**

7.8 - Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

7.8.2- Contenha valor unitário de cada item formador da proposta e valor global, superiores ao estimado pela Administração, conforme informado na Planilha Orçamentária, Anexo IV, parte integrante do presente edital; (Sic.)

(...)

**TERMO DE REFERÊNCIA**

6. DA PROPOSTA

(...)

6.1.4 **Não serão considerados os preços cotados acima dos valores estimados** pela Administração, sob pena de desclassificação, bem como serão observados os limites descritos no artigo 48, inciso II, § 1º, Letra "b", da Lei 8.666/93, para caso de análise da exequibilidade das propostas, devendo ser considerado como base para cálculo o valor orçado pela Administração; (Sic.)

Pois bem. Vê-se da instrução procedimental, notadamente do Parecer Técnico exarado pela Comissão Orçamentista Permanente - COP/SEMOP às fls. 1894/1844, em sede de análise das propostas de preços apresentadas pelas licitantes, que:

- Em relação **Lote 1**: (...) *A licitante **IM Engenharia Ltda** apresentou preço unitário para o item 1.9.2.2 com valor superior ao orçamento base" (...) "As licitantes **IM Engenharia Ltda e Kanova Engenharia e Construções Ltda**, apresentaram valor quantitativo do item 1.4.3 divergente do constante no orçamento de referência."*



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Procuradoria-Geral do Município



- Em relação ao **Lote 3**: (...) A licitante **IM Engenharia Ltda.** apresentou preço unitário para o item 3.7.2 com valor superior ao orçamento base. (...) Apenas a licitante **IM Engenharia Ltda** apresentou preço unitário com valor abaixo de 70% da média dos licitantes para o item 3.7.8.

Nesse contexto, restou clarificado nos autos que a licitante **IM Engenharia Ltda**, em verdade, descumpriu as cláusulas editalícias trazidas à baila pela Recorrente.

Em que pese tal situação fática, utilizando-se do poder de diligência conferido pelo artigo 43, §3º, da Lei 8.666/93, a CPL/SEMOP comunicou a **IM Engenharia Ltda**, como se depreende do documento de fl. 1852, nos termos abaixo transcritos:

"Após análise realizada pelo setor técnico competente, conforme Parecer Técnico 057/2020 - Comissão Orçamentista Permanente/SEMOP, solicitamos a Vossa Senhoria, ajuste acerca do **LOTE 01 item 1.9.2.2** e **LOTE 03 item 3.8.2.2**, por apresentar preço unitário com valor superior ao orçamento base, bem como justificativa do item 3.7.8, que apresentou preço unitário com valor abaixo de 70% da média dos licitantes, conforme **SÚMULAS TCU Nº 247 E 259.**" (...) (Sic.)

Passemos, por oportuno, pela dicção do artigo 43, incisos IV e V, e §3º, da Lei 8.666/93, que traz regras elementares em relação ao processamento e ao julgamento das licitações:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - **verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;**

V - **julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;**

(...)

§ 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**



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Procuradoria-Geral do Município



processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Assim, nos termos das normas de regência até aqui transcritas, podemos inferir que a licitante **IM Engenharia Ltda** infringiu, quando da apresentação da proposta de preços para os lotes 01 e 03, as normas editalícias expressamente previstas no Item 7.8.2 do edital da Concorrência nº 004/2020-SEMOP e no Item 6.1.4 do termo de referência - Anexo I do edital, o que, por si só, já seria suficiente para sua desclassificação, em atenção ao **princípio basilar da vinculação ao instrumento convocatório**, encartado no artigo acima transcrito, bem como no artigo 41 da mesma Lei, *in verbis*:

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

(Negrito acrescido)

O Tribunal de Contas da União tem jurisprudência firmada nesse sentido. Vejamos os enunciados:

Acórdão: 2730/2015 - Plenário

Data da sessão: 28/10/2015

Relator: BRUNO DANTAS

**Enunciado:** Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.

Acórdão: 1681/2013-Plenário

Data da sessão: 03/07/2013

Relator: BENJAMIN ZYMLER

**Enunciado:** A adjudicação e a homologação do objeto do certame à empresa declarada vencedora com base em critério de classificação desconforme com os requisitos do edital e do termo de referência, introduzido em sistema oficial (Comprasnet) sem a republicação do instrumento convocatório, afronta os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Importante mensurar que o próprio TCU vem flexibilizando princípio da vinculação ao instrumento convocatório, no sentido de reconhecer



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Procuradoria-Geral do Município



que não ele não é absoluto. No entanto, até a sua flexibilização encontra limites, que no caso sob análise, encontra-se no próprio poder de diligência da Comissão de Licitação que, a nosso ver, ao conceder à licitante **IM Engenharia Ltda** a oportunidade (repito: em sede de diligência) de modificar sua proposta de preços, foi além das hipóteses conferidas pelo artigo 43, §3º, da Lei 8.666, tendo em vista que este mandamento legal veda a realização de diligência destinada à inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Segundo o saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>: "O princípio do procedimento formal não significa que a Administração deva ser formalista a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias na licitação, como também não quer dizer que se deva anular o processo ou o julgamento, ou inabilitar licitantes, diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões sejam irrelevantes ou não causem prejuízos à Administração ou participantes do certame." (Grifei)

Ora, se a proposta de preços da **IM Engenharia Ltda**, em sua versão inicial, já trazia mácula que a eivava de descumprimento editalício capaz de desclassificá-la do certame, qual seja, itens com valores superiores à planilha estimativa fornecida pela Administração e item em desconformidade com o Termo de Referência, a oportunização de apresentação de nova proposta de preços, mesmo sob o argumento de garantir a proposta mais vantajosa para a Administração<sup>2</sup>, feriu claramente as hipóteses legais de utilização da faculdade de diligenciar, estas limitadas às situações que demandem **esclarecimentos ou complementação de documentação**, mas nunca substituição da própria proposta de preços.

Portanto, não é possível a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, ressalvada a hipótese admitida pela jurisprudência de realização de diligência quando a documentação apresentada contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante, que não foi o caso, pois não havia ponto obscuro ou dúvida a ser esclarecida pela licitante **IM Engenharia Ltda**, mas explícito descumprimento de regras editalícias na apresentação da proposta de preços.

### 3 - CONCLUSÃO

<sup>1</sup> - MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 26.

<sup>2</sup> - A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração supõe a observância de regras preestabelecidas, sendo, por óbvio, vedada a introdução extemporânea de novos critérios que poderiam favorecer alguns em prejuízo de outros, sob pena de atentar contra o princípio da isonomia que integra o tripé sobre o qual as licitações assentam: legalidade, igualdade e vantajosidade.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM**  
**Procuradoria-Geral do Município**



Isto posto, esta Procuradoria, consubstanciada na documentação que instrui os autos, bem como na legislação e jurisprudência expostas ao longo desta peça, **opina pelo conhecimento do recurso impetrado pela empresa R. DE PAULA CONSTRUÇÕES LTDA - MES, por ser tempestivo, e, no mérito, opina pela procedência de suas razões, devendo ser revista a decisão da Comissão Permanente de Licitação - CPL/SEMOP que declarou a empresa IM ENGENHARIA LTDA vencedora dos Lotes 1 e 3 da Concorrência nº 004/2020, posto que foi tomada em descumprimento às regras do edital da Concorrência nº 004/2020 e dos mandamentos dos artigos 41 e 43, incisos IV, V e §3º, da Lei 8.666/93, com inobservância dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia entre os licitantes e do julgamento objetivo.**

Por fim, não se encontra no processo comprovação de que a CPL/SEMOP deu ciência às outras licitantes sobre a interposição do Recurso, e de que promoveu abertura de prazo para possíveis contrarrazões, como determina o §3º do artigo 109, da Lei 8.666/93.

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à apreciação do Procurador-Geral do Município.

Parnamirim/RN, 02 de dezembro de 2020.

**KATHARINA DE MEDEIROS LINS**  
Procuradora-Geral Adjunta do Município  
OAB/RN nº 4.090