



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



PROCESSO Nº: 20201297686 (7 volumes)

ORIGEM: PROTOCOLO SEMOP

INTERESSADO: SEMOP

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO

COMPLEMENTAR: JUNTADA DE DOCUMENTOS - URBANIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

PARECER

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. Concorrência Pública nº 004/2020. Recurso Administrativo. Insurgência contra classificação e declaração de empresa vencedora de lote específico. Suposta violação ao instrumento convocatório. Não configuração.

1. Conhecimento e desprovimento do recurso interposto pela empresa R. De Paula Construções;
2. Manutenção da decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitação.

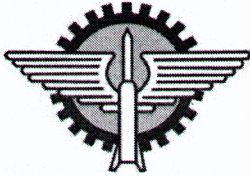
1. RELATÓRIO.

Retornaram os autos a esta Procuradoria-Geral do Município em virtude do encaminhamento realizado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL/SEMOP, em fls. 1.983, para análise quando ao conteúdo das contrarrazões apresentadas pela empresa **IM ENGENHARIA LTDA** (fls. 1.975-1.981).

Verifica-se que o expediente apresentado pela referida empresa visa combater o recurso interposto pela **R DE PAULA CONSTRUÇÕES LTDA ME**, este enfrentado nos termos do parecer exarado às fls. 1.963-1.966v.

Quanto ao mérito das contrarrazões, a **IM ENGENHARIA LTDA** defende que:

1. É plenamente possível a correção da planilha de custos;
2. O Tribunal de Contas da União já possui entendimento pacificado quanto a tal correção;
3. Que os argumentos apresentados pela Recorrente R DE PAULA CONSTRUÇÕES LTDA não encontram guarita;
4. Que não configura válido argumentar que a correção da planilha induz em erro no procedimento licitatório.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL**



Ao final, requereu o indeferimento do recurso interposto, devendo a decisão que manteve a habilitação da empresa ser mantida.

Eis o breve relato. Passamos ao enfrentamento do mérito.

2. DA TEMPESTIVIDADE DAS CONTRARRAZÕES:

De início, atesto a tempestividade das contrarrazões apresentadas, tendo em vista tendo em vista que a publicação da interposição do recurso administrativo deu-se em 09.12.2020, expirando o prazo de cinco dias para contrarrazões em 16.12.2020, tal qual previsto no art. 109, I, "b" e "c" c/c §3º, do mesmo artigo:

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:

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;
- b) julgamento das propostas;

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

A empresa **IM ENGENHARIA LTDA** apresentou suas contrarrazões no dia 15.12.2020.

Tempestivas, portanto.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

3.1. DO DESRESPEITO QUANTO AO RITO DE ESTABELECIDO PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO E CONTRARRAZÕES.

Preambularmente, consigna que o princípio do contraditório e da ampla defesa, assim como do devido processo legal é garantia estabelecida em nossa Carta Magna, notadamente no disposto contido no artigo 5º, LV:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Como se vê, a Constituição da República assegura a todos os litigantes, quer seja em processo administrativo quer seja em judicial, os meios necessário e inerentes a garantia do contraditório da ampla defesa, inclusive com a interposição de recursos administrativos **e contrarrazões**.

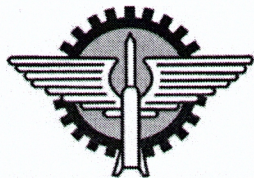
José Santos Carvalho Filho (2007, p. 57-58), a despeito do contraditório e da ampla defesa leciona que:

[...] a noção de contraditório já se insere na de ampla defesa. O contraditório indica a possibilidade de rechaçar argumentos, rebater imputações, questionar a existência de fatos, sendo assim é inegável que quem possui poderes está, ipso facto, exercendo seu direito de ampla defesa. Esta reflete uma noção-gênero da qual o contraditório é noção espécie. Por ampla defesa deve entender-se o conjunto de meios através dos quais o indivíduo pode comprovar situação diversa daquela que contraria seu interesse específico. Entre esses meios, está o direito ao contraditório, a ampla defesa, ao contraditório, o direito a ampla produção de provas, o direito a reinquirição de testemunhas (quando prestam depoimento sem a presença do interessado), o direito de ser representado por advogado, o direito de impugnar atos e condutas estatais que violem o devido processo legal (due process of law) e, enfim, todo meio que sirva para conduzir a situação que satisfaça interesse não atendido total ou parcialmente.

Quanto ao procedimento licitatório e as normas em referência, nota-se que a Lei 8.666/93, em seu artigo 49, §3º, faz expressa menção ao contraditório e a ampla defesa:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a 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.

§ 3º. No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



No que toca a dinâmica para interposição e análise de recursos, nota-se que ela veio regulamentada nos termos do artigo 109, I, da Lei 8.666/93:

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:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

b) julgamento das propostas;

c) anulação ou revogação da licitação;

d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;

Uma vez interposto o recurso pela eventual parte interessada, abre-se, então, igual prazo para impugnação pela parte adversa, conforme direção contida no mesmo artigo, agora em seu parágrafo 3º:

Art. 109. § 3º Interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

Na situação dos autos, verifica-se que houve equívoco quanto ao rito estabelecido na norma, fato esse já reconhecido no parecer exarado por esta Especializada (fls. 1.963-1.966v), isso porque houve a interposição de recurso pela empresa R DE PAULA CONSTRUÇÕES LTDA ME (fls. 1.957-1.960) sem, contudo, oportunizar a parte adversa apresentar manifestação em contrário e de forma prévia, de modo a privilegiar o contraditório e a ampla defesa.

Assim, nota-se que o parecer exarado por esta Procuradoria teve por base apenas os elementos apresentados pela Recorrente, sem manifestação da parte adversa, tanto é assim que restou ressalvado na parte final da manifestação:

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 a abertura de prazo para possíveis contrarrazões, como determina o a§3º do artigo 109, da Lei 8.666/93.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



Objetivando sanar o feito, em 09.12.2020, fora publicado no Diário Oficial deste Município (DOM 3212) comunicado de interposição de recurso, oportunizando, assim, os eventuais interessados se contraporem aos argumentos apresentados pela Recorrente, o que prontamente fora feito pela IM ENGENHARIA LTDA.

Por fim, reestabelecida a higidez do procedimento, com a ampla garantia do contraditório e da ampla defesa, deve o feito seguir seu regular fluxo.

3.2. DO ENFRENTAMENTO DO MÉRITO.

Como se denota, a celeuma a ser enfrentada está na análise a despeito da possibilidade ou não de correção/adequação da proposta/planilha de formação de custos após apresentação da proposta pelo licitante.

O edital de licitação nº 004/2019, estabelece em seu item 7.8:

7.8- Serão desclassificadas as propostas que:

7.8.1 Não contiverem todos os elementos relacionados no item 6.2;

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;

7.8.3 Apresente valor global superior aos praticados no mercador ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, consoante o art. 48, 11e §§ 10 e 20 da Lei 8.666/93.

7.8.3.1 Para efeito do item anterior, serão consideradas manifestamente inexequíveis, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

I - Média aritmética dos valores das propostas superiores a 50 (cinquenta por cento) do Valor Global Estimado pela Prefeitura Municipal de Parnamirim-RN;

II - Valor Global Estimado pela Prefeitura Municipal de Parnamirim-RN.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



A empresa **R DE PAULA CONSTRUÇÕES LTDA - ME** defendeu em seu recurso interposto que uma vez que a IM ENGENHARIA LTDA apresentou cotação para alguns itens em desconformidade com o orçamento base estimado pela Administração Pública, há desrespeito as normas contidas no edital que importam sua inabilitação.

Pois bem, é fato inquestionável a submissão dos licitantes aos termos do edital, ante a força vinculativa e obrigatória do instrumento convocatório, consoante infere-se do estabelecido no art. 3º c/c art. 41, da Lei 8.666/93:

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.

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

Em que pese tal situação, sabe-se que o gestor público no exercício de sua atividade imperativa deve levar em consideração todos os princípios jurídicos que envolvem a matéria, dentre os quais destacamos o princípio do formalismo moderado, o qual vem, inclusive, orientando as decisões proferidas pelos órgãos de controle, senão vejamos alguns correspondentes jurisprudenciais:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. SUSPENSÃO DO CERTAME. IRREGULARIDADE DOS ATESTADOS. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. APTIDÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. RIGOR EXCESSIVO. **PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO.** 1. De acordo com o art. 3º e o art. 30 da Lei de Licitações, não se deve extrair interpretação restritiva de modo a contrariar os limites e princípios previstos nesses dispositivos legais. 2. Apesar da formalidade que permeia o processo licitatório, não se mostra razoável que mera irregularidade seja suficiente para excluir a impetrante do certame, haja vista que a licitação deve dar-se sempre na busca da oferta mais vantajosa à Administração. 3. O formalismo exacerbado pode



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



gerar danos não só ao Estado como às concorrentes, razão porque, o princípio do procedimento formal merece ser relativizado. 4. Destarte, não sobreveio aos autos qualquer argumento novo ou documento capaz de alterar o entendimento manifestado pelo juízo a quo e ausentes os requisitos legais autorizadores da medida pretendida, impõe-se a manutenção da decisão agravada. RECURSO DESPROVIDO.

(TJ-RS - AI: 70080447410 RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Data de Julgamento: 26/06/2019, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 28/06/2019)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. INABILITAÇÃO DA LICITANTE VENCEDORA POR SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIAS DO EDITAL. EXPERIÊNCIA TÉCNICA COMPROVADA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. **PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO.** - Caso em que o edital exigia comprovação de experiência técnica com a execução de serviços similares, e não idênticos. Ainda, exigiu-se, tão somente, comprovação referente às parcelas de maior relevância e valor mais significativo. Desse modo, não prospera a alegação de que violado o instrumento convocatório por ausência de apresentação de atestado de capacidade técnica de um específico equipamento, quando, em verdade, era necessária a demonstração referente a equipamentos e materiais semelhantes, o que restou afirmado pelo engenheiro responsável técnico da municipalidade - Também não se pode dizer que há violação ao edital do certame e, por conseguinte, ao princípio da publicidade, no fato de que não foram os demais licitantes intimados para acompanhar as atividades de análise dos equipamentos e materiais entregues, porquanto a convocação e o prazo para a realização das análises foram divulgados publicamente, em ato com a presença física de representante da empresa recorrente. O item 6.10 do edital é claríssimo ao delimitar a possibilidade de acompanhamento, apenas caso houvesse interesse, o que deveria ter sido manifestado por aquele que já teve a necessária ciência do período que se realizaria o ato.- Não obstante, tem-se que o formalismo procedimental tem sido relativizado nas hipóteses de ausência de prejuízo e vantagem para o licitante, como esclarece a doutrina ao alinhar que a licitação é um procedimento instrumental que tem por objetivo uma finalidade específica: celebração do contrato com o licitante que apresentou a melhor proposta. Por esta razão, a legislação tem flexibilizado algumas exigências formais, que não colocam em risco a isonomia, com o intuito de garantir maior competitividade.? Nessa esteira, e sob o



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



enfoque do objetivo primordial da licitação, a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público, tratando-se de licitante que comprovou o preenchimento dos requisitos exigidos no edital que regulamentou o certame, afigura-se irrazoável a sua inabilitação. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, N° 70082930751, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 13-11-2019) (TJ-RS - AC: 70082930751 RS, Relator: Marilene Bonzanini, Data de Julgamento: 13/11/2019, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 18/11/2019)

A utilização do referido princípio, ao que tudo indica invocado pela CPL/SEMOP para solicitar a correção da planilha de custos apresentada pela empresa IM ENGENHARIA LTDA **sem alteração do valor da proposta inicialmente apresentada**, não pode ser interpretado, com a máxima vênua possível, como violação a isonomia de tratamento em relação aos licitantes, notadamente porque se visa a satisfação integral do interesse público e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 8482/2013-1ª Câmara, assim se manifestou:

Acórdão 8482/2013-1ª Câmara

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa.

Acórdão 357/2015-Plenário

No curso de procedimentos licitatórios, 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, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados."

Nessa esteira, compreendo que a CPL/SEMOP - ao solicitar adequação da planilha de custos em relação aos itens específicos, utilizou de seu poder de diligência insculpido no art. 43, §3º:



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



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.

Em verdade, a situação posta nos autos já fora enfrentada pelo Tribunal de Contas da União que, por sua vez, entendeu ser plenamente possível a correção da planilha de custos **desde que preservado o valor global da proposta.**

Vejamos os correspondentes jurisprudenciais da Corte de Contas da União:

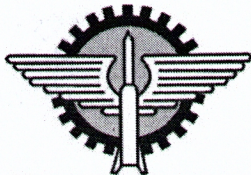
Acórdão 1.811/2014 - Plenário

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.

Acórdão 2.546/2015 - Plenário

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto.

Destarte, sendo constatado que não houve alteração da proposta original apresentada pela IM ENGENHARIA LTDA, mas tão somente correção da planilha de custos, com manutenção do valor global originalmente apresentado, e, em reanálise da matéria e do posicionamento outrora por mim adotado, entendo que não há violação ao instrumento convocatório, bem como a isonomia de tratamento dos licitantes, privilegiando, na oportunidade, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, satisfazendo o interesse e a finalidade pública.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL



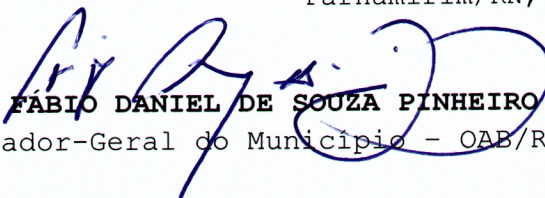
4. DA CONCLUSÃO.

Assim sendo, esta Procuradoria, em reanálise da matéria posta nos autos, bem como tomando por base os princípios basilares aplicáveis a Administração Pública e aos procedimentos licitatórios, opina pelo **conhecimento** do recurso interposto pela empresa **R. DE PAULA CONSTRUÇÕES LTDA - ME** para, no mérito, **DESPROVÊ-LO**, ante a não violação ao instrumento convocatório e em privilégio ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa e formalismo moderado.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

À CPL/SEMOP.

Parnamirim/RN, 26 de janeiro de 2021.


FÁBIO DANIEL DE SOUZA PINHEIRO

Procurador-Geral do Município - OAB/RN 3696