



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

Processo: 202035019551

Origem: Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SEMEC

Interessado: Comissão Permanente de Licitação - CPL/SEARH

Assunto: ENCAMINHAMENTO

Complemento: subsídio ao julgamento d recurso sobre o Pregão SRP N°. 17/2021

PARECER TÉCNICO

Trata-se de processo administrativo cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de sanitização, visando combater à COVID-19 e demais vírus e bactérias em todas as superfícies lisas e porosas com sanitizante à base de quaternário de amônia de 5ª geração e peróxido de hidrogênio.

Encerrada a etapa de disputas de propostas, indicada a vencedora META SOLUÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA, doravante denominada apenas META SOLUÇÕES, foi interposto recurso administrativo por ESTRELA DO NORTE LTDA ME, doravante denominada apenas ESTRELA DO NORTE.

Nesse caminhar, a competente pregoeira, no afã de obter maior instrução processual, encaminhou os autos para emissão de opinativo.

Recebidos os autos da CPL/SEARH, a respeito do assunto presto as seguintes informações.

I- CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Por mais que o objeto do encaminhamento do processo à esta especializada fosse para oferecer subsídio ao julgamento do recurso interposto por ESTRELA DO NORTE em face da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

habilitação de META SOLUÇÕES, elementos de ordem pública foram localizados, pelos quais necessita-se um maior exame, e possivelmente a sugestão de posicionamento a ser seguido pela autoridade competente. Assim, far-se-á breve construção de bases ao parecer e se adentrará à questão aventada, para depois iniciar o exame do recurso administrativo.

II - SOBRE A MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de mais nada, destaca-se que a Administração Pública, na forma do artigo 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), segue regramento próprio no que diz respeito às contratações, de modo que obras, serviços, compras e alienações dar-se-ão, ressalvadas exceções legais, mediante processo de licitação pública, desde que esteja assegurada a igualdade de condições dentre os concorrentes, com a manutenção das condições da proposta.

Nesses termos, na Lei N°. 8.666/1993 é que se observa a norma geral, e de lá temos, com base no seu artigo 3°, que seu julgamento dar-se-á em estrita conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

É no instrumento convocatório, pois, que todos observarão os requisitos e demais regramentos. Lá, isonomicamente, todos terão acesso ao mesmo tempo e concorrerão nos mesmos termos. Destarte, constitui princípio que perfeitamente harmoniza-se à sistemática em torno da administração pública.

Estando o objeto da licitação enquadrado no procedimento do pregão, nos termos da Lei N°. 10.520/2002 (Lei



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

do Pregão), constata-se - já reafirmando o que já foi dito acerca da vinculação do instrumento convocatório - sobre a importância em atentar-se ao que preconiza o edital, o qual disporá, dentre outros assuntos, a respeito das normas que disciplinam licitação e a minuta do contrato, quando for o caso, na forma do artigo 4º, III.

Impende, ainda, trazer à baila que regulamentos específicos, por meio do Município, podem ser adotados para melhor atender as necessidades da Administração Pública.

Há que se enfatizar que, dada a peculiaridade em torno do exercício de direitos no âmbito do regime jurídico-administrativo, em razão da supremacia do interesse público, ao poder público é possibilitado reaver atos já realizados, o que se faz por meio da autotutela, estendendo-se às licitações. Assim, eventuais erros têm a oportunidade de correção por meio de tal princípio.

Sobre a autotutela, é ainda vigente o enunciado sumulado pelo Supremo Tribunal Federal - STF de nº. 473, in verbis:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revocá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Verifica-se, portanto, a existência de dois controles a serem feitos pela administração pública: um quanto ao mérito administrativo, e outro quanto à legalidade. Sobre o controle de legalidade, como se observa do próprio enunciado, não



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

existe juízo de conveniência e oportunidade, de modo que se vislumbra um poder-dever, e não uma faculdade da administração em instar a pronunciar-se sobre ato ilegal.

Em semelhante teor também existe a previsão na lei de regência do Processo Administrativo no âmbito federal, senão vejamos: "Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos".

Na doutrina vemos, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que pela autotutela à administração poderá zelar pelos bens que integrem o seu patrimônio, sem que se necessite de título fornecido pelo Poder Judiciário.

Existe espaço argumentativo, ainda, para trazer à baila o teor da súmula 346 do STF: "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. ".

É pacífico, ademais, na jurisprudência exemplos de aplicação. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO, SEM IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES OU CARÁTER PUNITIVO. EXERCÍCIO DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA. SÚMULA 343/STF. AS AUTORIDADES QUE REPORTARAM AS IRREGULARIDADES AO PREFEITO MUNICIPAL NÃO FORAM AS MESMAS QUE DECIDIRAM O PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PARA APURÁ-LAS. RECURSO ORDINÁRIO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

5. Inexiste, destarte, qualquer demonstração de que as autoridades que solicitaram a instauração do processo tenham agido em desfavor da parte recorrente no âmbito do processo administrativo, limitando-se a relatar e comunicar ao Prefeito Municipal uma situação que entendiam irregular. O julgamento do processo em si, por outro lado, foi realizado por agentes públicos diversos, resultando na anulação do ato viciado, em exercício do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

verdadeiro poder-dever de autotutela administrativa, nos termos da Súmula 343/STF.

6. Recurso Ordinário do Particular a que se nega provimento.

(**SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. RMS 48.831/SE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, **julgado em 08/10/2019**, DJe 15/10/2019)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO DE APELAÇÃO. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. AUTOTUTELA DO ESTADO. DEVER DE INDENIZAR. QUITAÇÃO PLENA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. JUSTIÇA GRATUITA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. NÃO PROVIMENTO.

1. Não padece de omissão o acórdão que, de forma clara e fundamentada, reconhece o direito de a Administração Pública, no exercício da autotutela, anular ou revogar os seus atos, inclusive de natureza contratual, desde que garantidos o contraditório e a ampla defesa, bem como a impossibilidade de o Poder Judiciário examinar o prejuízo advindo e conseqüente dever de indenizar o contratado, em razão da prévia celebração de acordo extrajudicial entre as partes.

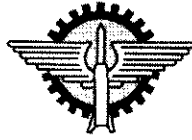
(...)

(**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**. PROCESSO: 08021971320164058000, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL ELIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO, 1ª TURMA, **JULGAMENTO: 19/04/2018**)

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO DE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. PUBLICAÇÃO DE NOVO EDITAL NA MODALIDADE DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - PMI, EM ATENÇÃO À RECOMENDAÇÃO DO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO ESTADO. CONTRATAÇÃO NÃO ONEROSA PARA A ADMINISTRAÇÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO DECRETO FEDERAL 8.428/2015. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL E DE DISPOSIÇÃO NORMATIVA LOCAL DISCIPLINADORA DO TEMA. NECESSIDADE DE EXCLUSÃO DO EDITAL DE CLÁUSULAS QUE ADOTAM CRITÉRIOS IMPRECISOS, VISANDO AFASTAR A SUBJETIVIDADE DA ESCOLHA DO VENCEDOR DO CERTAME E EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO. CONCESSÃO PARCIAL DA SEGURANÇA. PRECEDENTES.

(**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE**. PROCESSO: 2015.014865-0. MS COM PEDIDO LIMINAR. RELATOR: DESEMBARGADOR JOÃO REBOUÇAS. TRIBUNAL PLENO. **JULGAMENTO EM 11.05.2016**)

No caso em tela, o que se observa é que existiram equívocos no processo licitatório, pelos quais (já



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

adiantando), ao nosso sentir, inviabilizam todo o andar regular do feito, e que, para uma minimização de danos, mais adequado à administração seria a propositura de um outro processo alijado destes erros.

Observa-se que o feito versa sobre a sanitização das escolas, prática de assepsia especializada, própria ao combate da proliferação do novo coronavírus. Sem dúvidas trata-se de processo com tamanha importância para um retorno seguro das aulas presenciais nas escolas desta municipalidade.

Logo na capa do processo já se verifica que a administração pública aparentemente almeja que a sanitização ocorra nas áreas internas e externas no âmbito da SEMEC. O que não se sabia, entretanto, era que estas áreas estavam dentro da área construída indicada no TR, o que gerou um completo desencontro de informações, ainda que imperceptíveis em um primeiro momento, nos autos.

Quando da elaboração do TR, disponibilizou-se informações sobre a área construída e a área do terreno para observância dos interessados, as quais se somadas (o que não deveria acontecer) dariam justamente o valor total que as empresas forneceram para as aplicações nas respectivas unidades, dividido pelo valor unitário e pela quantidade de aplicações anuais.

Acontece que, consoante e-mail anexo, pôde-se reconhecer que o interesse seria que fossem sanitizadas as dependências construídas propriamente ditas das escolas, e não o conjunto total que integra a área do terreno. Somar, portanto, as duas áreas acima expostas significa sobrepor as áreas existentes, o que fatalmente acarretaria em prejuízo à



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

administração pública e em uma considerável limitação da competitividade, tendo em vista que o valor irá aumentar exponencialmente.

No caso em tela, em que pese pudessem serem feitas tratativas em busca do solucionamento dos equívocos apontados, há um comprometimento das intenções até então expostas.

Deve-se ter em mente que, **no âmbito das licitações, o objetivo imediato é a busca da proposta mais vantajosa à administração.** Em tal sentido, o atual status do procedimento licitatório - que ainda não confere aos envolvidos nenhum efeito concreto -, em sendo continuado, pode resultar na adjudicação de um objeto ao licitante que ofereceu melhor preço de maneira irregular.

Não se trata de qualquer irregularidade, frise-se, passível de convalidação; mas sim de macular todo um certame licitatório. Pensemos: cota-se o preço por um valor consideravelmente elevado, em razão do equívoco nas informações prestadas no Termo de Referência, e a partir disso a disputa é feita com base no preço referencial, do qual muitas empresas que poderiam participar certamente não puderam se interessar, haja vista à possibilidade de que estas vislumbraram de exceder sua capacidade de cumprir com o contrato.

São violações, portanto, à toda a cadeia de atos da licitação, de modo que a solução prudente seria ou retornar a estaca zero neste processo, ou então ser feito um novo processo, alternativa esta que consideramos do ponto de vista da segurança jurídica, previsibilidade, confiabilidade e



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

transparência a melhor alternativa.

Impende ressaltar que não se trata de juízo de conveniência e oportunidade, estando, por conseguinte, afastada a hipótese de revogação. Aqui sugerimos a autoridade competente, de ofício, a anulação, tendo em vista o desencadear de ações a partir de um vício de legalidade. **Não há a descrição adequada do objeto almejado, e a partir disso todo o processo é viciado, e acaso continuado poderá muito mais acarretar prejuízos.**

A Lei Geral de Licitações expressamente autoriza a tomada de decisão neste sentido. Veja-se:

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.

Assim, ainda que o escopo do encaminhamento tenha sido o fornecimento de subsídio ao julgamento de recurso administrativo, dada a localização de vícios de legalidade no procedimento licitatório, esta especializada sugere a anulação do processo licitatório, com esteio no poder-dever de autotutela.

III - DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Esclarecida a situação que envolve matéria de ordem pública, acerca do recurso administrativo interposto, o qual está tempestivo conforme informação da pregoeira à fl. 475,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

abaixo será manifestado o posicionamento desta especializada, tendo em vista que, independentemente do posicionamento escolhido pela autoridade competente, as informações ora prestadas servirão para auxiliar em um melhor seguimento ou iniciação do processo licitatório de maneira mais consentânea com as leis e demais regulamentos de necessária observância.

Quanto ao questionamento em torno do CNAE da empresa META, há na consulta ao CNPJ e certificado de registro da empresa arrematante juntados aos autos a aposição do código que diz respeito à subclasse respectiva, a qual inclui à atividade de serviços de desinfecção.

De outro modo, ao nosso sentir a empresa não deixou de apresentar os documentos exigidos no instrumento convocatório para de habilitar a prestar a atividade a ser contratada. Os documentos pretensamente exigíveis, exibidos pela recorrente, não constituem requisitos obrigatórios ao cumprimento da obrigação. Assim, são exigências correspondentes de acordo com o que preconiza a Constituição Federal apenas aquelas sem as quais estaria em risco a execução do objeto.

É do artigo 37 que colhemos tal posicionamento. In verbis:

Art. 37 omissis

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de **qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

Não é outra a toada seguida por nossos tribunais, consoante constata-se a partir da seguinte ementa de julgado do TRF da 1ª Região, com relatoria do hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal Kassio Nunes Marques, *in verbis* (com nossos grifos):

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. EDITAL. ILEGALIDADE. NÃO EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO. ANVISA. OMISSÃO AFASTADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A presente ação tem por objeto a declaração de nulidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 68/2011, sob alegação de não constar as exigências de qualificação técnica determinada pelo art. 30, inciso II e IV da Lei nº 8.666/93, e da autorização de funcionamento emitida pela ANVISA. 2. Em relação à primeira exigência, atestado de capacidade técnica dos licitantes, **da leitura do Edital** acostado às fls. 197/203 é fácil perceber que se faz presente na cláusula 5.5, diferente do que alega o autor, portanto, não há que se falar em nulidade do edital sob esse fundamento. 3. Quanto à alegação de ilegalidade do edital em razão da não exigência de comprovação de autorização das empresas licitantes junto à ANVISA, bem como de "apresentação de Certificado de Boas Práticas de Fabricação, Armazenamento e Distribuição de Produtos para Saúde", também não merece prosperar. **As exigências para habilitação das empresas licitantes devem voltar-se à garantia do cumprimento das obrigações**, não à eficácia das atividades de fiscalização, cuja atribuição é dos órgãos competentes, como faz pensar o autor. 4. **No âmbito do procedimento licitatório a Administração dispõe de discricionariedade na escolha dos requisitos para a habilitação dentro dos limites previstos na Lei 8.666/93, contudo, não se deve impor exigências inúteis e desnecessárias, sob pena de restringir, injustificadamente, o caráter competitivo do certame, tolhendo a participação dos interessados.** 5. Reexame necessário a que se nega provimento.

(TRF-1 - REO: 0005531292011014200, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 06/12/2017, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 19/12/2017)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos
ASSESSORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES

Por último, quanto à inexecuibilidade, não demonstrou a empresa elementos suficientes para sustentar pelo seu pleito. A mera alegação de que o valor não seria passível de cumprimento em razão do valor estar abaixo do valor orçado, mormente tendo em vista a exposição feita neste opinativo pela sobreposição dos orçamentos feita por causa da insuficiente descrição do objeto, por parte da SEMEC, não autorizam, salvo melhor juízo, uma desclassificação da empresa.

IV- DA CONCLUSÃO

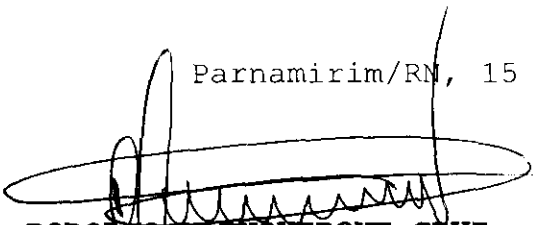
Em face do exposto, com esteio no poder-dever de aututela da administração pública, opinamos pela anulação do certame licitatório.

A depender do posicionamento da autoridade competente, quanto ao recurso interposto por ESTRELA DO NORTE, é do nosso entendimento que conheça e lhe seja negado provimento.

É o parecer, s.m.j.

Remeto os autos ao Secretário de Administração de dos Recursos Humanos para a adoção das providências que entender pertinentes.

Parnamirim/RN, 15 de junho de 2021.


RODOLFO ALBUQUERQUE CRUZ
ASSESSOR ESPECIAL DE LICITAÇÕES
MAT. - 19.445