



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



PROCESSO N°: 20201533153

ORIGEM: PROTOCOLO SEARH

INTERESSADO: SEARH

ASSUNTO: ENCAMINHAMENTO

COMPLEMENTAR: LICITAÇÃO DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM 35 CARGOS

PARECER

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 12/2020. FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA TERCEIRIZADA EM MÃO DE OBRA. SOLICITAÇÃO DE REEXAME DA MATÉRIA. INFORMAÇÕES A POSTERIORI QUE NÃO AFIGURAM-SE SUFICIENTES A ENSEJAR A MODIFICAÇÃO DE ENTENDIMENTO. **Pela ratificação do posicionamento adotado por esta Especializada.**

1. Relatório.

Trata-se de procedimento licitatório, deflagrado pelo **Pregão Eletrônico n° 12/2020**, no qual objetiva a formação de registro de preço, para eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de mão de obra, com fornecimento de ferramentas/equipamentos, uniformes e execução indireta, mediante o regime de empreitada global em benefício da Prefeitura Municipal de Parnamirim/RN.

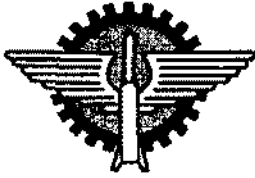
Esta Procuradoria-Geral do Município, através do parecer exarado às fls. 3.257-3.260v, opinou pelo provimento parcial dos recursos apresentados no seguinte sentido:

3. Da conclusão.

Assim sendo, esta Procuradoria, com base nos elementos acostados aos autos, bem como subordinada a legislação pátria e princípios aplicáveis, **opina pelo conhecimento e provimento parcial** do recurso interposto pela **CONSTRUTORA SOLARES LTDA** para, **no mérito:**

A. Acolher o pleito de reinício da fase de oferta de lances especificamente para o LOTE II;

B. Rejeitar o pleito de desclassificação da empresa vencedora do LOTE III.



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



Em ato contínuo, já objetivando a reanálise da matéria, o ilustríssimo Secretário Adjunto da SEARH declinou os autos a Comissão de Licitação para fins de manifestação quanto ao parecer da PROGE e a manifestação em relação ao item "A".

A CPL/SEARH prestou esclarecimentos em fls. 3.264-3.266.

Posteriormente, a pedido verbal formulado pelo Assessor Especial de Licitações da SEARH, foi juntada cópia do e-mail encaminhado pelo Banco do Brasil 3.302, em resposta aos questionamentos formulados pelo Pregoeiro.

Caderno processual remetido a esta Especializada para reexame da matéria.

É o necessário relato.

2. Da fundamentação.

Antes de mais nada, necessário informar que a esta Procuradoria-Geral do Município quando da análise dos feitos administrativos atua de forma totalmente independente e pautado na livre convicção, balizando sempre suas manifestações com base no regramento jurídico aplicável a matéria proposta e na garantia precípua da satisfação do interesse público, de modo que não é atribuição funcional das demais pastas de governo municipal, inclusive seus setores, a função revisora dos posicionamentos adotados.

Feito o arrazoado inicial. Passemos, então, ao enfrentamento do mérito.

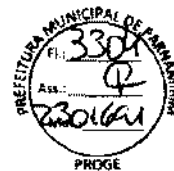
A presente questão, salvo pensamento diverso, entendemos que deve ser analisada a partir da concepção de interesse público, tendo em vista que tal situação é elementar para delimitar as características e os limites da atuação administrativa.

A despeito, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público.



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



(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 59.)

Já a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, tem o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a idéia do homem com fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos tem supremacia sobre os individuais.

(PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag. 69.)

Logo, é possível perceber que o interesse público em nada se confunde com interesse do Estado, já que este é, sem sombra de dúvidas, a instrumentalização daquele.

No que toca aos procedimentos licitatórios, adicionado ao interesse público, deve-se garantir, ainda, a proposta mais vantajosa a Administração Pública, a qual é tida como princípio basilar insculpido no art.

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.

Visando assegurar o cumprimento de todos os escopos do procedimento licitatório, **deve a Administração pautar-se pelas ponderações necessárias entre os princípios aplicáveis e a segurança jurídica, de modo a perseguir a seleção mais vantajosa a Administração.**



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



Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão 357/2015-Plenário, orientou da seguinte forma:

Súmula 357/2015-TCU: 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.

Registre-se que a utilização de tal mecanismo **não significa**, em hipótese alguma, o desmerecimento ou desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que impõe, por sua vez, a impossibilidade de descumprimento das regras e condições estampadas no edital de licitação.

Trata-se, nada mais, de uma solução ou posicionamento a ser adotado pelo intérprete da norma a partir de um conflito entre princípios e primando, sempre, pela busca da satisfação do interesse público e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nessa linha, citamos novamente o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 119/2016-Plenário:

Acórdão 119/2016-Plenário: Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, **pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios.**

Com isso, diante de eventuais choques de princípios, a exemplo da vinculação ao instrumento convocatório frente a obtenção da proposta mais vantajosa, a adoção de um não elimina a observância de outrem. E aqui, fazemos referência expressa ao Acórdão nº 8428/2019-1º, também do TCU:

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 8482/2013-1ª Câmara)

FABIO DANIEL
DE SOUZA
PINHEIRO:91636
779468

Assinado de forma
digital por FABIO DANIEL
DE SOUZA
PINHEIRO:91636779468
Dados: 2021.02.24
17:05:49 -03'00'

www.parnamirim.rn.gov.br



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



Desta feita, a análise deve considerar a importância de cada situação em caso concreto frente aos princípios aplicáveis, de modo a determinar qual solução jurídica a ser adotada sem perder de vista, contudo, os aspectos normativos apresentados. Conclui-se, assim, que as soluções jurídicas nem sempre se amoldam a fórmulas prontas, sendo variáveis de acordo com cada caso.

Ressalte-se, ademais, que o certame licitatório não apresenta um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para a busca do cumprimento e atendimento das necessidades públicas, de modo que, eventualmente, pode-se atenuar o rigor estabelecido no procedimento, como bem pontua o professor Adilson Abreu Dallari:

"licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital".

(O LICITANTE. TCU e a aplicação do formalismo moderado em licitações públicas. Acesso em: 30/10/2018.)

Na situação em tela, esta Especializada entende, como já vastamente pontuado no parecer exarado, que há expressa previsão legal de se buscar a proposta mais vantajosa a Administração Pública sem que isso desrespeite o instrumento convocatório e as regras que regem o certame licitatório.

Com efeito, em que pese os apontamentos formulados pela Comissão Permanente de Licitação em fls. 3.264-3.266, os contornos apresentados na situação em apreço em nada colidem com o ordenamento pátrio se eventualmente realizada a reabertura da fase de lance especificamente para o lote II, tendo em vista não apresentar qualquer prejuízo a própria Administração Pública.

Aqui, elucidamos a decisão do Tribunal de Contas da União de nº 178/96:

"f) o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser analisado com cautela, sob pena da perpetuação de 'excessos' e de 'rigorismo formal';

g) cita que, segundo o Prof. Lucas Rocha Furtado, 'o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não significa, no entanto, obrigar o administrador a adotar formalidades excessivas ou desnecessárias'. E mais, 'deve o Administrador usar seu poder discricionário - nunca arbitrário - e a sua capacidade de interpretação para buscar melhores soluções para a Administração Pública'; (...)

j) como lembra, nesse mesmo diapasão foi o julgamento do Mandado de Segurança nº 5.418/DF, DJU de 01/06/1998, verbis 'Direito Público. Mandado de Segurança. Procedimento



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



licitatório. Vinculação ao edital. Interpretação das cláusulas do instrumento convocatório pelo judiciário, fixando-se o sentido e o alcance de cada uma delas e escoimando exigências desnecessárias e de excessivo rigor prejudiciais ao interesse público ... O formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes';

1) a Pregoeira cita, ainda, em favor da adjudicação, o Mandado de Segurança nº 5.606/DF, DJU de 10/08/1998, verbis: 'As regras do edital de procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação de maior número possível de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa.

2. Não há de se prestigiar posição decisória assumida pela Comissão de Licitação que inabilita concorrente com base em circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, fazendo exigência sem conteúdo de repercussão para a configuração da habilitação jurídica, da qualificação técnica, da qualificação econômica-financeira e regularidade fiscal ... (...) Ademais, vale lembrar os entendimentos apontados pela Sra. Pregoeira, quanto à lição do Prof. Lucas Rocha Furtado e quanto à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (item 3, alíneas 'g', 'j' e 'l' supra), sobre a necessidade de se buscar a distinção entre vinculação às cláusulas editalícias e exigências desnecessárias.

9.1 Aliás, a exemplo da Decisão nº 472/95 - Plenário, Ata nº 42/95, citada pela Pregoeira (item 3, alínea 'i' supra), é farta a jurisprudência do TCU no sentido de relevar falhas e impropriedades formais dessa natureza. Tal tem sido o entendimento do Tribunal, em diversas assentadas, no sentido de que 'não se anula o procedimento diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes' (Decisão nº 178/96 - Plenário, Ata nº 14/96, Decisão nº 367/95 - Plenário - Ata nº 35/95, Decisão nº 681/2000 - Plenário, Ata nº 33/2000 e Decisão nº 17/2001 - Plenário, Ata nº 02/2001)

A interpretação e aplicação das normas estabelecidas no edital deve tomar por note o atingimento da finalidade do procedimento licitatório,



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



como já dito, de modo que no caso não se afigurará tratamento diferenciado entre os licitantes, ao menos no sentido de deliberadamente destinar o favorecimento a determinado concorrente em detrimento de outro, o que claramente afrontaria o princípio da isonomia e da impessoalidade.

Registre-se que o item 7.4.9 proíbe, por óbvio, a apresentação de novos lances após o encerramento do tempo extra, **em nada se confundindo com reabertura da referida etapa.**

Ademais, vejamos o que dispõe o manual de orientações apresentados pela CPL, no item 7:

Encerrar disputa Durante a disputa em tempo randômico o Licitações-e, por meio de um aviso intermitente na tela, informa sobre a possibilidade do encerramento da disputa a qualquer momento. Encerrado o tempo randômico, encerra-se a disputa do lote. Caso não existam empresas em condições de empate ficto, o sistema habilitará o encerramento.

Assim, depois de transcorrido o tempo randômico, o Pregoeiro deverá clicar em encerrar, para finalizar a disputa.

A critério do ente comprador, o sistema permite o retorno a uma disputa já realizada. Para tal, o pregoeiro retorna o status de um lote arrematado para a situação anterior à disputa (opção 'alterar situação') - caso a situação não esteja disponível, basta entrar em contato com a agência de relacionamento do comprador.

Parece-nos, assim, que o sistema permite o reinício da etapa dos lances. E, salvo pensamento diverso, não poderia ser diferente. Explicamos.

Suponhamos que a Administração Pública, pautando-se pela autotutela, entendeu que determinado lote deveria ser alterado ou precisaria de reajuste. O questionamento que se faz é: deve-se anular todo o certame licitatório ou tão somente aquele lote específico e garantir uma nova oferta de lances tão somente para aquele lote?

Pensamos que tal raciocínio pode ser utilizado na espécie no que pertine a possibilidade de reabertura do referido lote, ainda que o motivo seja juridicamente diverso.

Não diferente, salvo interpretação diversa, nos parece que fora a resposta encaminhada pelo próprio Banco do Brasil. E aqui destacamos a parte essencial:

Em atenção ao seu questionamento, informamos que o sistema Licitações-e está preparado para permitir novamente a disputa de um lote específico, porém, somente com aqueles



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



fornecedores que já tinham enviado proposta anteriormente. Assim, vamos supor que para o lote 01 de uma licitação 4 fornecedores tenham apresentado proposta, participaram da disputa, um deles foi declarado vencedor. Porém, devido a algum questionamento na justiça dos outros fornecedores, foi determinado que aquele lote teria que ser disputado novamente. Nesse caso, o sistema vai permitir ao ente comprador refazer a disputa, mas somente com os fornecedores que já haviam apresentado proposta inicial.

Assim, sem maiores digressões, do ponto de vista jurídico, esta Especializada entende pela possibilidade de reabertura do lote II, ressalvando, contudo, as situações de ordem eminentemente técnicas que deverão ficar a cargo da CPL/SEARH, a qual possuirá o poder de decisão no presente caso.

3. Da conclusão.

Assim sendo, esta Procuradoria, com base nos elementos acostados aos autos, **RATIFICA O PARECER JÁ EXARADO**, em todos os seus termos, mantendo o posicionamento proferido na íntegra.

Por fim, realça que incumbirá ao Ilustríssimo(a) Pregoeiro(a) a decisão final quanto ao reinício ou não da fase de oferta de lances para o Lote II, tomando por base as situações de ordem eminentemente técnicas que se apresentade.

É o parecer, salvo melhor juízo.

A SEARH.

Parnamirim/RN, 24 de fevereiro de 2021.

FABIO DANIEL DE

SOUZA

PINHEIRO.91636779468

Assinado de forma digital por

FABIO DANIEL DE SOUZA

PINHEIRO.91636779468

Dados: 2021.02.24 17:06:34 -03'00'

FÁBIO DANIEL DE SOUZA PINHEIRO

Procurador-Geral do Município - OAB/RN 3696