



Governo Municipal de Acarape
A Mudança Contínua com Amor e Trabalho



PARECER JURÍDICO

Ref.: CARTA CONVITE Nº 03.002/2020.

Assunto: Impugnação ao Edital.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de um parecer jurídico quanto aos itens apontados em impugnação ao Edital da Carta Convite nº 03.002/2020, protocolado pela empresa **SERTÃO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA - ME**, já devidamente qualificada.

O Edital visa a seleção da melhor proposta por parte das empresas habilitadas, cujo objeto licitado é a contratação para prestação de serviços de reforma de prédio, para implantação de centro de vigilância, epidemiológica (Covid 19) do Município de Acarape-Ce.

A presente impugnação refere-se ao subitem 3.3.2.3 que exige a apresentação 1 da CNDT juntamente com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas emitida pela Gerência Regional do trabalho da sede do licitante.

A impugnação foi encaminhada via e-mail na data de 12/06/2020, estando, portanto, tempestiva, uma vez que a Ata de Abertura e Julgamento da Habilitação fora publicada no dia 09/06/2020, iniciando-se o prazo para recurso no primeiro dia útil subsequente à publicação, conforme Art. 109, inciso I, alínea "a" da Lei 8.666/93.

Por força do disposto no parágrafo único do Art. 38 da Lei nº 8.666/93, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para análise da impugnação, com o propósito de aferir sobre a observância dos itens apontados pelo impugnante em receber ou não a anuência para o prosseguimento sem alterações ao Edital.

Eis a síntese dos fatos.

Passemos a análise jurídica.



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Continua com Amor e Trabalho



2. DA ANÁLISE DA ASSESSORIA JURÍDICA.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos dos processos judicial e administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este parecerista apenas prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Município, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse sentido a lição doutrinária¹:

"O exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda 2 aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição dos custos e execução do contrato. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório."

Ressalte-se que o parecer jurídico visa informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta assessoria jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes da Administração Pública.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma

¹ MOREIRA, EgonBockmann. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2ª ed. A Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC. São Paulo: Método, 2015, p. 262.

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro - Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape
A Mudança Continua com Amor e Trabalho



avaliação técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, avaliação que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentam a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

3. FUNDAMENTAÇÃO.

3.1 – Da Carta Convite.

Como regra, os serviços contratados pelo Poder Público devem se submeter ao devido processo licitatório, atendendo aos ditames da Lei nº 8.666/93, permitindo que os particulares interessados compitam em linha de igualdade de condições, visando realizar a contratação que seja mais benéfica à Administração Pública.

O procedimento da licitação deve seguir etapas e requisitos para que seja válido. A Lei nº 8.666/93 estabelece o rito, os atos e os requisitos necessários para todos os processos licitatórios, *ad litteram*:

3

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a **autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa**, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

Depreende-se que a licitação deve ser realizada em um processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado. Trata-se, logo, de um processo administrativo formal, exigência legal essa atendida no caso.

A **modalidade carta convite é adequada para o caso**, tanto sob o aspecto financeiro (Art. 23, I, "c", da Lei nº 8.666/93), por se tratar de obras e serviços de engenharia, com valor estimado acima de R\$ 329.908,35 (trezentos e vinte e nove

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro – Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Continua com Amor e Trabalho



mil, novecentos e oito reais e trinta e cinco centavos), quanto pelo aspecto de urgência, uma vez que a carta convite é procedimento de maior celeridade ao feito, sem excluir as formalidades e rigor na contratação pública, conforme o Art. 22, § 3º da Lei 8.666/1993.

Tomando por consideração o dispositivo legal da modalidade supramencionada, carta convite, acredita-se que Administração Pública visa celeridade na execução da referida obra. Se não, vejamos o que dispõe o Art. 22, § 3º da Lei 8.666/1993.

"Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas."

4

Assim, visando celeridade, acredita-se que a Administração Pública opta pela modalidade mais célere para conclusão da obra mencionada.

3.2 - Do Princípio da Legalidade.

Todo e qualquer ato da Administração Pública Municipal, deverá obedecer ao disposto no caput do Art. 37 da Constituição Federal.

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 (...)

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro – Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Continua com Amor e Trabalho



Sobre o princípio da legalidade, nos assegura o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2010):

"É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei;"

Desse modo, todos os atos da Administração Pública devem ser paulados em norma legal, da legalidade estrita, também chamada simplesmente de legalidade, esse preceito dita que a Administração Pública somente poderá agir de acordo com aquilo que a lei expressamente expõe. Nisso esclarece o prof. Bandeira de Mello (2010).

"(...) o princípio da legalidade significa que a Administração sempre se submeteria à lei e só poderá agir quando – como – a lei autorizar. Enquanto ao particular "é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza", não podendo o administrador afastar-se ou desviar-se dos mandamentos da lei e das exigências do bem comum, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

5

Visto isto e buscando amparo legal,

Passemos à opinar.

3.3 – Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro – Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Continua com Amor e Trabalho



O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade.

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes.

Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo Art. 41 da mesma lei que dispõe que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)

O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação a respeito da vinculação do edital com o Art. 41, §2º, da Lei 8.666:

"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" (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

Ainda sobre a vinculação ao edital, Marçal Justen Filho afirma que "Quando o edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião do cadastramento, será indispensável a apresentação dos documentos correspondentes por ocasião da fase de habilitação" (Pregão, Comentários à

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro - Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Continua com Amor e Trabalho

Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305). Como exemplo de violação ao referido princípio, o referido autor cita a não apresentação de documento exigida em edital e/ou a apresentação de documento em desconformidade com o edital (como documento enviado por fac-símilesem apresentação dos originais posteriormente).

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado. O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:

"EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrífa, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso"

7

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo: RESP 595079, RONS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu:

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro - Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Continua com Amor e Trabalho

ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, PREGÃO, PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL, REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO, DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorregada pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", **este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica.** Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, **não supre a exigência do edital.** Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, **é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.** (grifo nosso)

8

Mais a mais, para além dos tribunais judiciais, mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há centenas de acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, com orientação alinhada àquela apresentada neste parecer e que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo tribunal no Acórdão 483/2005: "Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993".

Ao mencionar o subitem 3.3.2.3 o requerente faz menção ao Art. 29 da Lei 8.666/93 que disciplina a documentação relativa a regularidade fiscal e trabalhista. Contudo, equivocadamente, explora tal exigência editalícia como ilegal, referindo-se ao fato de que a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas emitida pela

Rua José Guilherme Costa, nº 100, Centro - Acarape/ Ceará

CEP: 62785-000

CNPJ: 23.555.170/0001-38



Governo Municipal de Acarape

A Mudança Contínua com Amor e Trabalho



Gerência Regional do trabalho da sede do licitante não substitui a apresentação da CNDT.

Sim, certamente a Administração Pública não omitiu tal exigência aos participantes interessados, uma vez que a apresentação da Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas em nenhum momento anula ou substitui a necessidade de apresentação da CNDT, sendo apenas um complementação à documentação relativa a regularidade fiscal e trabalhista.

Por fim, conclui-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

4. CONCLUSÃO

9

Por todo o exposto esta Assessoria Jurídica opina pelo **conhecimento** da impugnação ao edital, formulada pela empresa **SERTÃO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA - ME** em sede da licitação na modalidade Carta Convite, para no mérito opinar pela **IMPROCEDÊNCIA** das alegações e pedidos formulados pela empresa Impugnante, nos termos da Lei 8.666/93.

Retornem o processo licitatório ao setor de licitação do Município de Acarape.

Acarape, 15 de Junho de 2020.

Bruna de Sousa Nogueira

Bruna de Sousa Nogueira
Assessora Técnica Jurídica
OAB/CE 30.723