



## **PARECER JURÍDICO Nº 001/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA**

**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÃO. ANÁLISE DE RECURSO  
ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO  
Nº 052/2023.000035 – SRP. ANÁLISE  
JURÍDICA. **INDEFERIMENTO.**

### **1. DA SÍNTESE FÁTICA.**

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, quanto aos Recursos Administrativos interposto pela empresa **GEANDRO B. DE SOUZA LTDA-ME**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05.074.560/0001-04, contra a decisão que habilitou e consagrou vencedora as empresas **A. L. DE S. PEREIRA COMERCIO-ME**, inscrita no CNPJ nº 32.918.645/0001-02, e **V. G. RAMOS LTDA-ME**, inscrita no CNPJ nº 13.919.038/0001-04, no procedimento licitatório **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 052/2023.000035**, cujo objeto trata-se de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa(s) visando o fornecimento de gêneros alimentícios para suprir as necessidades da merenda escolar aos alunos da rede Municipal e creches desta Municipalidade, para o ano de 2024.

Aberta a fase de recursos, a recorrente apresentou, tempestivamente, sua intenção e posteriormente suas razões, e seguindo o rito do procedimento, as recorridas apresentaram suas contrarrazões, as quais vieram para a análise.

É o suscinto relatório.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **2.1. PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL;**

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis*:

Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:



Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

**PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA.** 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. 9.  
**(grifei).**

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e



tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.

Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que “**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**” (negritei e grifei).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

## **2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL;**

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar



que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:

*A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).*

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

### **2.3. DO PEDIDO DE INABILITAÇÃO DAS EMPRESAS VENCEDORAS. DO EXCESSO DE FORMALISMO.**

Inicialmente, cumpre trazer à baila que, em se tratando de Pregão Eletrônico, é importante observar o disposto no Decreto nº 10.024/19 e na Lei nº



8.666/93, visto que se trata de análise acurada da norma e dos fatos apresentados.

Pois bem, quanto as fases do presente procedimento, cumpre observar o disposto no artigo 8º do Decreto nº 10.024/19, que dispõe sobre as etapas do Pregão Eletrônico:

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

I - Planejamento da contratação;

II - Publicação do aviso de edital;

III - Apresentação de propostas e de documentos de habilitação;

IV - Abertura da sessão pública e envio de lances, ou fase competitiva;

V - Julgamento;

VI - Habilitação;

**VII - Recursal;**

VIII - Adjudicação; e

IX - Homologação.

Não houve óbices quanto às etapas anteriores do processo, havendo tudo ocorrido na mais perfeita sintonia com a legislação. Sobre o cabimento dos recursos, a Lei nº 8.666/93 traz as hipóteses onde poderá haver questionamento:

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;

No caso em comento, após a fase de lances, as empresas **A. L. DE S. PEREIRA COMERCIO-ME**, inscrita no CNPJ nº 32.918.645/0001-02, e **V. G. RAMOS LTDA-ME**, inscrita no CNPJ nº 13.919.038/0001-04, foram declaradas vencedoras do certame. Por conta disso, a empresa recorrente manifestou intenção de recurso tempestivamente, da mesma forma, apresentou suas razões nos seguintes termos:

A empresa **GEANDRO B. DE SOUZA LTDA-ME**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05.074.560/0001-04, alega que as empresas recorridas devem ser inabilitadas em razão da ausência de apresentação da documentação exigida no Edital, para comprovar sua habilitação jurídica e qualificação técnica, quais sejam: Certidões Negativas de débitos e penalidades pessoa física e jurídica emitidas pelo Tribunal de Contas com Jurisdição do Estado Sede da Licitante e Certidão negativa de débitos e



pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Seguindo o rito, abriu-se prazo para que as empresas recorridas apresentassem suas contrarrazões, que apresentam tempestivamente, e na oportunidade, a empresa **A. L. DE S. PEREIRA COMERCIO-ME** arguiu que realizou a entrega das referidas certidões e ainda faz juntada das mesmas, explicando que se trata de uma empresa individual e que nessa modalidade, geralmente, não existe uma separação entre pessoa física e jurídica. Já a empresa **V. G. RAMOS LTDA-ME** defende que, o referenciado pregão buscava a contratação entre sociedades empresarias, e que por logo a pessoa física não esta sendo em condição geral para a contratação, uma vez que a empresa se sagrou vencedora pelo melhor preço, que era o que buscava a Administração.

Assim, diante das alegações apresentadas, cumpre ressaltar que até o presente momento os trâmites procedimentais, exigidos por Lei, foram cumpridos, passando então à análise meticulosa do mérito.

De pronto, faz-se necessário observar o que estabelece o TCU sobre os requisitos de habilitação nos processos licitatórios:

As exigências de documentos para efeito de habilitação em certame licitatório não devem exceder os limites fixados nos artigos 27 a 33 da Lei 8.666/1993.

Acórdão 808/2003-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Dito isso, no procedimento licitatório **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 052/2023.000035**, quanto aos critérios de habilitação para a qualificação técnica das empresas participantes, o Edital exige o disposto nos Item 11.2, alínea E, II- Certidão negativa de débitos e penalidades pessoa física e jurídica emitidas pelo Tribunal de Contas com Jurisdição do Estado Sede da Licitante e Certidão negativa de débitos e penalidades pessoa física e jurídica emitidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

É certo que as regras do Edital devem ser por todos observadas. Tanto a Administração quanto as empresas participantes do certame, não podendo deixar de atender as normas e condições presentes no instrumento convocatório. Entretanto, não se pode deixar de observar que o procedimento licitatório é regido, principalmente, pelo formalismo e pela vinculação ao Edital.

Neste sentido, vejamos a lição da Ilustre Professora Odete Medauar:



O princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto às formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.

Sobre a situação em questão, é válido considerar os seguintes entendimentos do TCU:

É ilegal a inabilitação de empresas em razão da falta de apresentação de declarações que não constavam do rol dos documentos especificados no edital como necessários à superação dessa fase do certame.

Acórdão 1052/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

Ora, resta clarividente que os procedimentos adotados na licitação devem observar **fielmente as normas contidas na legislação** (art. 4.º da Lei 8.666/1993). O referido princípio decorre do princípio constitucional do devido processo legal.

É oportuno ressaltar, ainda, que o princípio do procedimento formal não significa excesso de formalismo. Não se pode perder de vista 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.

Nesse sentido, confira-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“Mandado de segurança. Administrativo. Licitação. Proposta técnica. Inabilitação. Arguição de falta de assinatura no local predeterminado. Ato ilegal. Excesso de formalismo. Princípio da razoabilidade.

1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.
2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado,



mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes.

3. Segurança concedida” (MS 5.869/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, Primeira Seção, DJ 07.10.2002, p. 163).

Sendo assim, deve ser considerada as razões das empresas recorridas, visto que estas consagraram vencedoras por apresentarem menor preço. E, o afastamento do licitante com a melhor proposta, por excesso de formalismo, não atende aos princípios da economicidade e da eficiência, por conseguinte ao princípio da legalidade, haja vista o foco na contratação mais vantajosa.

Isso posto, considerando as observações acima apontadas e a situação fática atual, observa-se que as teses trazidas não merecem acolhimento. Se tratando o caso de manutenção das decisões exaradas pela Comissão Permanente de Licitação e conseqüentemente desprovimento dos recursos administrativos.

### 3. CONCLUSÃO

**EX POSITIS**, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

**PORTANTO**, e

**CONSIDERANDO** os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

**CONSIDERANDO** a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

**CONSIDERANDO** tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seus assessores que a esta subscreve, **OPINA** pelo **INDEFERIMENTO** dos Recursos Administrativos no **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 052/2023.000035**, contra a decisão que habilitou e consagrou vencedora as empresas **A. L. DE S. PEREIRA COMERCIO-ME**, inscrita no



CNPJ nº 32.918.645/0001-02, e **V. G. RAMOS LTDA-ME**, inscrita no CNPJ nº 13.919.038/0001-04, bem como pelo provimento das alegações apresentadas nas contrarrazões das recorrentes, pela manutenção da decisão exarada no âmbito daquele procedimento licitatório.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 11 de janeiro de 2024.

**GLEYDSON GUIMARÃES**  
**OAB/PA Nº 14.027**