



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

PARECER JURÍDICO Nº 18/2022/PCMITZ

**SOLICITANTE: PRESIDENTE DA COMISSÃO
PERMANENTE DE LICITAÇÃO.**

OBJETO: Concorrência Pública nº 001/2022.
Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de planejamento técnico, implantação, operação, produção, pós-produção, veiculação, transmissão reprodução e retransmissão de conteúdos audiovisuais, incluindo a disponibilização de todos os equipamentos que serão utilizados para execução dos serviços, de interesse da Câmara Municipal de Imperatriz.

DO RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, via e-mail, a Concorrência Pública nº 001/2022, solicitando análise e parecer de recurso e contrarrazões, cuja licitação tem, por objeto a *“Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de planejamento técnico, implantação, operação, produção, pós-produção, veiculação, transmissão reprodução e retransmissão de conteúdos audiovisuais, incluindo a disponibilização de todos os equipamentos que serão utilizados para execução dos serviços, de interesse da Câmara Municipal de Imperatriz.”*

DO OBJETO DO PARECER

O Presente Parecer tem por objeto a análise do recursos administrativo interposto pela empresa PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA contra a decisão da Pregoeira que a desclassificou por não apresentar a Declaração detalhada de adequação das instalações, tal como descrito no item 8.6.1.1, “b” do Edital.

As contrarrazões da empresa CANAL SERVICE LTDA foram apresentadas no prazo legal, visto que foram respeitados os prazos previstos no Edital do certame e na legislação vigente.

Por fim, veio anexo o Parecer da Subcomissão Técnica, opinando pelo indeferimento do recurso e deferimento das contrarrazões.

Sobre o tema, não assiste razão a Recorrente. Vejamos.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

DA NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO DETALHADA DE ADEQUAÇÃO DAS INSTALAÇÕES, ITEM 8.6.1.1, “B” DO EDITAL

Prima facie, ressalta-se que **não houve qualquer impugnação ao Edital**, razão pela qual este se vinculou os licitantes, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Consta no Edital a necessidade de atendimento do item 8.6.1.1, “b”, *ex vi*:

“Declaração detalhada de adequação das instalações, infraestrutura com no mínimo, os recursos técnicos exigidos e necessários à alta qualidade na prestação do serviço: 10 pontos.”

Em caso de não observância do item supramencionado, incorrerá a empresa desidiosa na infração do item 8.2.

“as propostas deverão atender às exigências contidas no Edital, cuja inobservância implicará na desclassificação da licitante”.

No presente caso, a participante PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA não cumpriu com a solicitação contida no Edital, razão pela qual foi corretamente desclassificada.

DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Quanto ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de forma incontestada, 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.

A Constituição Federal brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foi inicialmente editada a Lei n. 8.666/1993.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

Seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei n. 8.666/1993.

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) (Grifos nossos).

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).

Ademais, não se pode esquecer que a licitação é “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 236.)



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

E para desenvolver tal mister, é necessária a fiel observância de diversos princípios, dentre eles o do da vinculação ao instrumento convocatório.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui portanto, extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, in verbis:

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.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I). Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou. Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.)

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos Tribunais Regionais Federais e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

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 apocrifia, 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.

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

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 escorreita 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.

Decisões recentes reforçam essa posição do TCU, como se constata no sumário dos acórdãos a seguir transcritos:



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL**

Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO

Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga, portanto, a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Por todo o exposto, 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, ou mesmo relativizá-las, 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 congênere.

A empresa recorrente deixou de apresentar declaração detalhada de adequação das instalações, infraestrutura com no mínimo, os recursos técnicos exigidos e necessários à alta qualidade na prestação do serviço, nos termos do item 8.6.1.1, "b" do Edital, razão pela qual foi corretamente desclassificada.

As demais insurgências da Recorrente restam prejudicadas em face da sua desclassificação sumária nos termos acima.

DO PARECER MERAMENTE OPINATIVO DESTA PROCURADORIA JURÍDICA



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
PROCURADORIA GERAL

Cumprir destacar que compete a essa Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

No caso em tela, a análise do presente parecer é restrita aos parâmetros determinados pela Lei n.º 8.666/93, Lei nº 10.520/02, LC n.º 123/06 e Resoluções 001 e 002/2021 desta Câmara Municipal de Imperatriz.

Em análise a ata presente aos autos, verifica-se que o procedimento transcorreu normalmente, com participação das empresas licitantes, assim como o registro de suas propostas, apresentação de documentos de aceitabilidade de proposta, abertura da fase de disputa de lances, com a declaração de vencedor nos itens licitados, bem como o envio e análise de documentos de habilitação pela Pregoeira e ainda a concessão de prazo para os recursos.

Tendo em vista, ser de obrigação da Pregoeira, conforme art. 4º, inciso XII e seguintes da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 11 do Decreto 5.450/05 e art. 43, inciso I e seguintes, da Lei nº 8.666/1993, conduzir o certame e analisar os documentos encaminhados pelas licitantes **deixa-se de analisar os demais documentos apresentados pelas empresas participantes.**

DA CONCLUSÃO

Ex positis, opina-se pelo conhecimento e improvidamento do recurso interposto, para o fim manter-se incólume a decisão tomada pela Pregoeira, mantendo-se, portanto, a desclassificação da empresa PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA, em função do não atendimento da exigência insculpida no item 8.6.1.1, "B" do Edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da legalidade, dando-se prosseguimento ao procedimento licitatório em seus ulteriores termos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Imperatriz/MA, 13 de abril de 2022.


Mário Henrique Ribeiro Sampaio
Procurador-Geral | Portaria 035/2022