

# JORNAL OFICIAL



## DO MUNICÍPIO DE SÃO MAMEDE-PB

LEI MUNICIPAL N.º 125/77

EDIÇÃO – 01

ATOS DO PODER EXECUTIVO

21 DE JANEIRO DE 2022

ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE SÃO MAMEDE-PB  
Comissão de Licitação



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

Recurso Administrativo  
Tomada de Preço n.º 08/2021.  
Objeto: Contratação de Empresa para Execução de Serviços de Reforma da Policlínica no Município de São Mamede - PB, nos termos do Contrato de Repasse n.º 1063243-63/2018 e conforme projeto básico de engenharia.

### Parecer Jurídico

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preço destinado à Contratação de Empresa para Execução de Serviços de Reforma da Policlínica no Município de São Mamede - PB, nos termos do Contrato de Repasse n.º 1063243-63/2018 e conforme projeto básico de engenharia, tendo sido realizada a sessão pública em data de **13.12.2021**, onde naquele momento a Empresa **Concreta Engenharia e Construção Ltda.** foi desclassificada por não ter apresentado a planilha orçamentária de preços/proposta de preço em desconformidade com o projeto básico licitado, tendo apresentado quantitativos diferentes em vários itens, tendo sido apresentado tempestivamente o recurso administrativo.

A empresa recorrente em seus arrazoados, manifestar que atende aos requisitos do edital no tocante a erros meramente formais facilmente corrigido, assim requer, em decorrência do esposado, a revogação da decisão dando provimento ao recurso administrativo manejado à Comissão Permanente de Licitação, para afastar a desclassificação da empresa recorrente.

Nenhum fato superveniente novo foi acostado aos Autos, por qualquer das partes. Vieram, então, os Autos para Parecer Jurídico. Sendo a síntese do essencial, passa-se ao mérito.

### Do Mérito:

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). Explícita 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).

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

Rua Janúncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

Paulo Cesar de Medeiros  
OAB nº 11350  
Assessor Jurídico



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

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.)

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

Rua Januncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

Paulo Cesar de Medeiros  
OAB Nº 11350  
Assessor Jurídico



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

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; (Grifos acrescidos).


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:

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). (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299).

**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**

Rua Januncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

  
Paulo Cesar de Medeiros  
OAB Nº 11350  
Assessor Jurídico



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

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. (Grifos nossos).

No mesmo sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.


O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.)

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

Rua Januncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

  
Paulo Cesar de Medeiros  
OAB Nº 11350  
Assessor Jurídico

ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

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.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. *O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele.* Por essa razão, é que a doutrina diz que *o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei.* (MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. *Direito Administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264). (Grifos acrescidos).

No mesmo sentido, ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, “ao qual se acha estritamente vinculada”. (ALEXANDRINO, Marcelo, e VICENTE, Paulo. *Direito Administrativo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 410.)

Segundo Hely Lopes Meirelles, o edital “é lei interna da licitação” e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

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 Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305). *Como exemplo de violação ao referido princípio, o referido autor cita, apropriadamente ao caso em análise, a não apresentação de documento exigido em edital e/ou a apresentação de documento em desconformidade com o edital;* o que, inarredavelmente deverá implicar em sua desclassificação por estar inabilitado ao prosseguimento no certame.

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos Tribunais Regionais Federais e



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

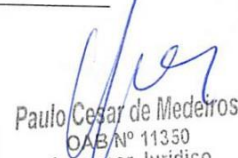
O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:

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 apócrifa, 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. (Grifos Nossos)

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 escoreita 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

Rua Januncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

  
Paulo Cesar de Medeiros  
OAB/Nº 11350  
Assessor Jurídico





ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

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. (Grifos Nossos)

O TRF1, a exemplo dos demais TRFs também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288):

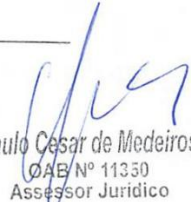
*“Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”.*

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou:

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja

quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)” (Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia.

Rua Januncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

  
Paulo Cesar de Medeiros  
OAB Nº 11350  
Assessor Jurídico



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

Por fim, 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 à decisão da Pregoeira, 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".

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

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.

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 congêneres.




 ESTADO DA PARAÍBA  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

Pois bem, *in casu*, a celeuma reside na desclassificação da proposta apresentada pela empresa recorrente por não atender aos requisitos constante no edital da Tomada de Preço n.º 008/2021. Senão vejamos o teor da decisão que desclassificou a recorrente.

1 - CONCRETA CONSTRUCAO E SERVIÇO LTDA (CNPJ n.º 22.057.226/0001-61.

Motivos:

–Apresentou a planilha orçamentária de preços/proposta de preço em desconformidade com o projeto básico licitado, tendo apresentado quantitativos diferentes em vários itens conforme descrito abaixo:

ITEM PLANILHA	QUAT LICITADA	QUANT. PROPOSTA
2.1.6	256 KG	258 KG
10.17	16 M	18 M
13.2	218,52 M	216,52 M
13.3	188,98 M <sup>2</sup>	186,96 M <sup>2</sup>

Temos contudo que, a empresa recorrente, por seu turno, não apresentou a planilha orçamentária de preços/proposta de preço em desconformidade com o projeto básico licitado, tendo apresentado quantitativos diferentes em vários itens, conforme e exigência editalícia, e agora pretende que a Administração o aceite para o atendimento da exigência insculpida a planilha na forma inicialmente apresentada, apesar de não atender as exigências do edital.


Todavia, do sucintamente exposto, resta evidente que a proposta orçamentaria/proposta de preço na forma exigida pelo Edital e não apresentado pela Recorrente prestam-se a trazer ao certame a lisura para todos os licitantes envolvidos, e como forma de preservar a lisura do procedimento.

Assim, por vinculação ao instrumento convocatório, não pode o Município agora admitir que um erro formal seja sanado sem atendimento a exigências editalícias, e que venha ser aceito pela comissão permanente de licitação sob a simples alegação de erro formal sanável.

**Conclusão:**

*Ex positis*, opina-se pelo conhecimento e improvimento do recurso interposto, para o fim manter-se incólume a decisão tomada pelo Presidente da Comissão permanente de Licitação, mantendo-se, portanto, a desclassificação da empresa

Rua Januncio Nóbrega, n.º 01, Centro, São Mamede PB  
 Tel. (83) 3462-1238 – E-mail: [procuradoria@saomamede.pb.gov.br](mailto:procuradoria@saomamede.pb.gov.br) – Cep. 58.625-000

  
 Paulo Cesar de Medeiros  
 OAB Nº 11350  
 Assessor Jurídico



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MAMEDE

Recorrente, em função da não apresentação da planilha orçamentária de preços/proposta de preço em desconformidade com o projeto básico licitado, tendo apresentado quantitativos diferentes em vários itens, 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 nosso entendimento.  
Salvo melhor juízo.  
São Mamede PB, 19 de Janeiro de 2021.

*Paulo César de Medeiros*  
Assessor Jurídico

*Paulo César de Medeiros*  
OAB Nº 11330  
Assessor Jurídico