



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



**PARECER - RECURSO ADMINISTRATIVO**

**Referência:** Tomada de Preço 2017.1611-001SEMEB

**Objeto:** Contratação de empresa para recuperação e ampliação de prédios das escolas do município de Limoeiro do Norte.

**Recorrente(s):** Nascente Construções LTDA - EPP.

**Recorrida:** Presidente da Comissão de Licitação do Município de Limoeiro do Norte - Ceara.

**I. RELATÓRIO**

O Município de Limoeiro do Norte - Ceara lançou edital de Tomada de Preço nº 2017.1611-001 SEMEB o qual foi devidamente publicado em jornal de grande circulação e afixado no site do TCE - Tribunal de Contas do Estado do Ceara - Portal de Licitações dos Municípios.

Na data e hora estabelecida pelo edital da licitação foi iniciado procedimento em sessão pública.

Em obediência aos princípios da transparência, da isonomia e da legalidade, visto que nem todos os concorrentes se encontravam presentes à sessão da licitação para abertura das propostas de preço, o senhor presidente fez publicar ata da reunião e determinou abertura de prazo para interposição de recurso administrativo escrito, disponibilizando desde aquele momento o acesso aos autos a todos os concorrentes, inclusive aos ausentes à sessão.

Em tempo hábil a empresa Nascente Construções LTDA - EPP protocolou recurso administrativo em que, resumidamente questionam o que se segue.



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



Recebidas as razões recursais na comissão de licitação o senhor Presidente encaminhou-as a esta Procuradoria Geral para análise e parecer.

É o relatório.

## II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de adentrarmos ao mérito é necessário esclarecemos que, no exercício do seu poder, a Administração Pública, legitimada pelo Princípio da **autotutela** guarda para si a possibilidade de rever seus próprios atos. Tal poder encontra-se consagrado em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal (Sumulas 346 e 473), que em resumo conferem à Administração Pública a possibilidade de declarar nulos os seus próprios atos, quando da constatação de erros, falhas ou até mesmo ilegalidade, ou então de revogá-los sob a égide dos critérios de oportunidade e conveniência do ato. Vejamos:

**Súmula 346 STF:** " A administração pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".

**Súmula 473 STF:** " A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem 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"

A prática da autotutela pode e deve ser exercida *ex officio*, posto que, a autoridade competente ao verificar a existência de falha, erro ou ilegalidade em qualquer ato praticado, deve tomar providencias em tempo hábil. É o que nos ensina Maria Sylvia Zanella. Veja-se.

"Pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



*ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao judiciário." DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996. p. 66.*

É importante destacar que não é exigível formalidade especial e nem há prazo determinado para a anulação, revogação ou reformulação do ato, salvo, se houver norma legal que o fixe expressamente. O que se exige, de fato, é a demonstração da falha, erro ou ilegalidade que requeira a anulação do procedimento.

Outro ponto importante é o de que a correção via ato administrativo por autotutela tem efeito *ex tunc*, ou seja, retroage ao exato momento do fato corrigido, desvinculando as partes desde o momento da sua prática, desconstituindo seus efeitos jurídicos resguardando, no entanto, os direitos de terceiros de boa-fé.

A aplicação de tal prática jurídica - autotutela - em procedimentos de licitação está previsto também no art. 49 da lei 8.666/93. O artigo em comento utiliza a expressão anular para afastar do ordenamento jurídico licitacional o ato falho, errado ou ilegal. Transcrevemos:

**"Art. 49.** A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado".



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



É uniforme a jurisprudência sobre o tema. Vejamos:

**Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Processo:** APL 01608422420098050001 - **Orgão Julgador:** Terceira Câmara Cível - **Publicação:** 16/02/2017 - **Relator:** Joanice Maria Guimarães de Jesus.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CAUTELAR INOMINADA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS, REPUTADOS VICIADOS. SÚMULA 473, DO STF. PRECEDENTES DO STJ. SENTENÇA MANTIDA. APELO NÃO PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0160842-24.2009.8.05.0001, Relator (a): Joanice Maria Guimarães de Jesus, Terceira Câmara Cível, Publicado em: 16/02/2017).

TRF-2 - APELAÇÃO CIVEL AC 200551010135669 RJ 2005.51.01.013566-9 (TRF-2)- Data de publicação: 08/06/2011

**Ementa:** LICITAÇÃO ANULADA. CONTRATO NÃO CELEBRADO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO DE DESPESAS DO LICITANTE VENCEDOR. AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULA 473 DO STF. 1. A eventual contratação da vencedora do certame constitui, para esta, mera expectativa de direito, que não lhe confere qualquer direito a indenização, em virtude da invalidação do certame antes de concretizada a efetiva contratação. 2. Inviável a pretensão autoral de ver ressarcidas as despesas efetuadas com a execução precipitada do Projeto vencedor do certame anulado, uma vez que



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



sequer foi formalizado qualquer contrato com a Administração Pública. 3. Nos termos da Súmula nº 473 do Eg. Supremo Tribunal Federal: "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". 4. A anulação do procedimento licitatório contaminado por vício insanável decorreu do normal exercício do poder de **autotutela** pela Administração Pública, que lhe confere o dever de anular atos eivados de vícios, não decorrendo disto qualquer direito a ser pleiteado, mormente quando inexistente qualquer contrato a vincular o ente público ao particular. 5. Apelação desprovida. Sentença confirmada.

TRF-5 - Remessa Ex Offício REOAC 333688 PE 0006789-97.2002.4.05.8300 (TRF-5) - Data de publicação: 17/09/2007

**Ementa:** ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REMESSA OBRIGATÓRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. PODER DE AUTOTUTELA. DECISÃO ATACADA RESPALDADA NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA E EM ENTENDIMENTO SUMULADO PELO STF. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA OBRIGATÓRIA IMPROVIDA. - A anulação e revogação dos atos administrativos são manifestações do exercício de **autotutela**, caracterizadas como mecanismos de controle interno da própria Administração, dos quais o dirigente público não pode abrir mão, mas, ao



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE**  
**PROCURADORIA GERAL**



contrário, deve, isto sim, lançar como meios hábeis à preservação dos próprios princípios regedores da matéria, em respeito aos ditames legais e constitucionais, salvaguardando e antevendo sempre o fim primordial, que é o interesse público. - No caso dos autos, a revogação da **licitação**, objeto da decisão atacada, teve por subsídio o art. 49 da Lei n.º 8.666 /93, bem como o entendimento sumulado pelo STF (Súmula n.º 473), resguardando a Administração Pública de gastos desnecessários oriundos de equívoco na avaliação inicial do custo exigido à implantação do projeto, objeto da **licitação** revogada. - Assim, não houve prejuízo, mas sim prestígio aos princípios regedores do Direito Administrativo. - Sentença mantida. - Remessa obrigatória improvida.

Vemos, portanto, que existindo algo que possa vir macular o processo licitatório, mesmo que já exista ofertante de melhor proposta financeira, ao tomar conhecimento de falhas, por suas revisões ou provocação de terceiros, sendo elas sanáveis, deve o administrador adotar as providências necessárias no sentido de corrigi-los, e/ou, em casos mais complexos, até mesmo revogar ou anular o procedimento.

### **III. DO MÉRITO**

A Constituição Federal estabelece em seu art. 37, inciso XXI, que os entes públicos para toda a aquisição, contratação de obras, serviços, compras e alienações, respeitadas as exceções, abrirão processo de licitação pública que assegure, dentre outras obrigações, igualdade de condições a todos os concorrentes. Veja-se:

**"Constituição Federal do Brasil (CF 88)**

**Art. 37º. (...)**



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



*XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo e negrito nosso)".*

Além de atender a norma constitucional, todo processo licitatório é obrigatoriamente regido por princípios, dentre os quais, que se aplicam inteiramente ao caso em baila, destacamos o da legalidade, da isonomia e o da vinculação ao instrumento convocatório. Vejamos o que determina o artigo 3º da Lei Federal 8.666/93 que transcrevemos.

*"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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)". (Grifo e negrito nosso).*

Como se vê, ao abrir um processo licitatório a administração está obrigada a conduzi-lo em observância aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE**  
**PROCURADORIA GERAL**



instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos sob pena de nulidade de todo o procedimento.

Dito isso, passemos então a análise do recurso.

Feita a leitura das razões do recurso, de pronto vemos que são referente a proposta de preço. Nesta condição, é importante transcrever o que determina o edital acerca de do assunto. Vejamos:

**"5.0- DA PROPOSTA DE PREÇO - ENVELOPE B.**

5.1- *As propostas deverão ser apresentadas em papel timbrado da firma, preenchidas em vias datilografadas/digitadas ou impressas por qualquer processo mecânico, eletrônico ou manual, sem emendas, rasuras ou entrelinhas, entregue em envelope lacrado.*

5.2- *AS PROPOSTAS DE PREÇOS DEVERÃO, AINDA, CONTER:*

5.2.1- *A razão social, local da sede e o número de inscrição no CNPJ da licitante.*

5.2.2- *Assinatura do Representante Legal e do Responsável Técnico;*

5.2.3- *Indicação do prazo de validade das propostas, não inferior a 60 (sessenta) dias, contados da data da apresentação das mesmas;*

5.2.4- *Preço unitário e total para cada item proposto, cotados em moeda nacional, em algarismos e por extenso, já consideradas, nos mesmos, todas as despesas, inclusive tributos, mão-de-obra e transporte, incidentes direta ou indiretamente no Objeto deste Edital;*

5.2.5- *Planilha de Orçamento e cronograma físico-financeiro, contendo preços unitários e totais de*



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE**  
**PROCURADORIA GERAL**



*todos os itens constantes do ANEXO III - MODELO DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, inclusive, com a indicação do percentual de B.D.I e da FONTE utilizada para cotação dos preços propostos.*

*5.2.6- Planilha de Composição de Preços Unitários (preços por insumos), para cada serviço constante do orçamento apresentado, contendo todos os insumos e coeficientes de produtividade necessários à execução de cada serviço, quais sejam equipamentos, mão-de-obra, totalização de encargos sociais, insumos, transportes, BDI, totalização de impostos e taxas, e quaisquer outros necessários à execução dos serviços;*

*5.2.7- Composição analítica da taxa de B.D.I. (Benefícios e Despesas Indiretas), conforme recomendações do Tribunal de Contas da União - TCU.*

*5.2.8- Na elaboração da Proposta de Preço, o licitante deverá observar as seguintes condições: Os preços unitários propostos para cada item constante da Planilha de Orçamento deverão incluir todos os custos diretos e indiretos, tais como: materiais, custo horário de utilização de equipamentos, mão-de-obra, encargos sociais, impostos/taxas, despesas administrativas, transportes, seguros e lucro.*

*5.2.9- Correrão por conta da proponente vencedora todos os custos que porventura deixar de explicitar em sua proposta.*

*5.2.10- Ocorrendo divergência entre os valores propostos, prevalecerão os descritos por extenso e, no caso de incompatibilidade entre os valores unitário e total, prevalecerá o valor unitário.*



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE**  
**PROCURADORIA GERAL**



5.2.11- *Declaração de que assume inteira responsabilidade pela execução dos serviços, objeto deste Edital, e que serão executados conforme exigência editalícia e contratual, e que serão iniciados dentro do prazo de até 10 (dez) dias consecutivos, contados a partir da data de recebimento da Ordem de Serviço, com reconhecimento de firma do assinante.*

É oportuno informa que, conforme preceitua o seu item 22.1 do edital, quaisquer oposições às suas exigências deveriam ter ocorrido em momento oportuno, em contrário, como é o caso, se entender que as mesmas estão compatíveis com o objeto licitado e de que os licitantes a elas aderiram.

Além disso, o interessado ao participar do certame sem que tenha protocolado impugnação, automaticamente expressa total concordância aos termos do edital.

Assim, não existindo recurso pendente mesmo por admitido em sua totalidade. Nestes termos, os concorrentes - Licitantes - e a administração - Licitado, devem a ele total e irrestrita obediência.

É nesse sentido a jurisprudência dos tribunais superiores. Vejamos:

"(...) 5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório." (REsp 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2009)"



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE**  
**PROCURADORIA GERAL**



“Ementa: Recurso Administrativo Licitação - Falta de Reconhecimento de Firma em Certame Licitatório 1. Trata-se de documentação - requisito na proposta de preço da empresa licitante - apresentada sem o reconhecimento de firma do responsável. Alega a recorrente (empresa licitante não vencedora) a violação ao princípio de vinculação ao edital, em razão da falta de reconhecimento de firma na declaração de submissão às condições da Tomada de Preços e idoneidade para licitar ou contratar com a Administração. 2. É fato incontroverso que o instrumento convocatório vincula o proponente e que este não pode se eximir de estar conforme as exigências apresentadas no edital. Devem estar em conformidade com o documento administrativo, tanto a qualificação técnica, como a jurídica e a qualificação econômica financeira. 3 Porém, à de reconhecer que, a falta de assinatura reconhecida em um documento regularmente apresentado é mera irregularidade - principalmente se o responsável estiver presente no ato para sanar tal irregularidade. Procedente. 4. Recurso especial não provido”. (STJ - RECURSO ESPECIAL 2007/0100887-9).

Com visto, o condutor do certame licitatório não pode aceitar no procedimento, independente da fase ou momento em que esteja, propostas e documentos que contrariem, primeiro os princípios norteadores do processo licitatório, e tampouco, o Edital do procedimento.

Isto posto, passemos as análises dos argumentos dos recorrentes que fazemos item a item:



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE  
PROCURADORIA GERAL



RECORRENTE	<b>Nascente Construções LTDA - EPP.</b>	
	<b>ARGUMENTOS</b>	<b>ANALISE DOS ARGUMENTOS</b>
	"A DECLARAÇÃO EM REFERENCIA FORA APRESENTADA EM ORIGINAL, POR TANTO NÃO EXISTE BASE LEGAL E/OU INSTITUCIONAL PARA DESCLASSIFICAÇÃO DE NOSSA PROPOSTA".  II - "Nenhum edital poderá definir os custos da administração geral de qualquer empresa..."	Sem reconhecimento de firma na declaração de responsabilidade pela execução dos serviços (item 5.2.11 pag 64 e item 22.5 do edital).
	<b>RESULTADO FINAL DAS ANÁLISES DOS ARGUMENTOS E DA PROPOSTA</b>	Pelo exposto, conclui-se por <b>DESCLASSIFICADA</b> a proposta do licitante

**III. CONCLUSÃO**

Portanto, com base em tudo que se analisou, entendemos que a proposta da empresa: Nascente Construções LTDA - EPP, devem ser desclassificadas do certame.

**É nosso parecer.**

Nada mais havendo a relatar remeto os autos a equipe de pregões para apreciação e decisão.

Limoeiro do Norte - Ce, 24 de janeiro de 2018.

  
DOMINGOS EDUARDO BEZERRA LIMA  
PROCURADOR GERAL ADJUNTO  
OAB/CE 23155

Domingos Eduardo L.  
Advogado  
OAB/CE 23.155