



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 2246/2024

ORIGEM: Procuradoria Geral do Município

DESTINO: GAPRE - Setor de Licitações

ASSUNTO: Análise do Julgamento de Recurso Edital 3507/2023

DATA: 10/05/2024

Gabinete do Prefeito
Protocolo Nº 687

Em 14/05/24

Fernanda

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE DO JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELA EMPRESA CONESUL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA. EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 3507/2023. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A REALIZAÇÃO DE COLETA CONVENCIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA DO SUL E TRANSPORTE PARA ÁREA DE TRANSBORDO. LEGALIDADE. HOMOLOGAÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO. POSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DO EDITAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da Impugnação apresentada pela empresa CONESUL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, em face a Classificação da empresa KOWAL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, no Edital de Licitação nº 3507/2023, sob a modalidade Concorrência, que almeja a contratação de empresa para a realização de Coleta Convencional de Resíduos Sólidos Urbanos do município de Caçapava do Sul e transporte para Área de Transbordo.

Alega, resumidamente, a recorrente, basicamente relacionado aos valores de vale refeição e vale alimentação, (i) que o fez de acordo com Convenção Coletiva que abrange o MCS; (ii) que o projeto básico não observou a Convenção aplicável; (iii) que a impugnada KOWAL não respeitou a Convenção Coletiva; (iv) que na proposta impugnada a taxa de juros não corresponde a SELIC vigente na data de abertura das propostas; e, por fim, (v) impugna a declaração de ME apresentada, requerendo a Desclassificação da impugnada.

Por sua vez, em contrarrazões, a impugnada KOWAL aduz que cumpriu todos os requisitos do Edital 3507/2024, sendo esta regra entre as partes e que a impugnante deixou precluir seus prazos para pedidos de esclarecimentos e impugnações ao Edital, finalizando, aduz que a impugnante busca obter vantagem indevida sobre os

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

demaís ao retirar o benefício da planilha, requerendo seja mantida a Desclassificação da licitante CONESUL e mantida sua Classificação.

Instado, o profissional responsável¹ pelo projeto, afirma *verbo ad verbum*:

Em resposta ao recurso interposto pela empresa CONE SUL Soluções ambientais, informamos que a planilha orçamentária apresentada não está de acordo com a convenção coletiva visto que o Município em janeiro realizou retificação tendo em vista que a convenção coletiva teve alterações naquele mês, ainda a empresa argumenta que a convenção coletiva não abrange Caçapava do Sul, informamos que a aproximadamente 10 anos o Município segue a mesma convenção coletiva, inclusive durante contratos que a empresa teve com o Município. Segue a convenção utilizada do Sindicato dos Trabalhadores de Transporte de Bagé (<https://setcesul.com.br/wp-content/uploads/2022/06/TERMO-ADITIVO-BAGÉ-22-23.pdf>)

Em seu julgamento a Comissão informa que cumpriu com seu dever e observou o princípio da legalidade em todo o certame, incluindo o julgamento da presente impugnação, agindo de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial, mantendo classificada e declarada como vencedora do certame a empresa KOWAL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, e negando provimento ao recurso interposto pela empresa CONESUL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.

É o relatório. Passo a emitir o opinativo.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De início, esclareço que cabe à Procuradoria Jurídica do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É de bom alvitre rememorar que todo o procedimento foi realizado com base na Lei 8.866/93 e suas alterações, portanto será analisado nos referidos instrumentos legais.

Com base nos ditames do ordenamento jurídico brasileiro, especificamente no que concerne ao Direito Público e às

¹ Engenheiro Ambiental e Sanitarista - Stener Camargo de Oliveira – CREA-RS 225051



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

licitações, cumpre tecer as seguintes considerações acerca dos procedimentos referentes à licitação objeto do presente parecer, regidos pelos princípios constitucionais e legais da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência, conforme preceitua o artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 3º da Lei 8.666/93, os quais desde já adianto que entendo terem norteado os procedimentos desta Licitação.

Todo recurso administrativo, para que seja conhecido e analisado, deverá demonstrar alguns requisitos para compor o juízo de admissibilidade, classificados como objetivos e subjetivos. Os requisitos objetivos são: Motivação, Tempestividade, Regularidade Formal, Fundamentação e Sucumbência. Os requisitos subjetivos são: a legitimidade da parte e o interesse recursal. Tenho que cumpridos os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, tanto pela recorrente, quanto pela recorrida, pelo que se passa à análise das razões, contrarrazões e julgamento do recurso.

Ao exarar o Julgamento a Comissão analisou item a item das razões e contrarrazões recursais, instou o profissional responsável pelo projeto técnico, decidindo, fundamentadamente pelo atendimento do Edital 3507/2024 pela empresa KOWAL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, mantendo-a classificada e declarada como vencedora do certame e negando provimento ao recurso interposto pela empresa CONESUL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.

Assim, a fim de evitar tautologias desnecessárias reporto-me, integralmente, à Fundamentação da Comissão de Licitação sobre a matéria arguida, pelo fato de, também, entender que não assiste razão à recorrente em suas alegações recursais, principalmente e por considerar que a empresa KOWAL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, logrou êxito em comprovar o cumprimento das exigências editalícias.

Mesmo assim, há de se ressaltar que o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias**. Impõe à Administração e ao(s) licitante(s) a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva.

O principal artigo da norma geral de licitação, que rege o presente Edital (8.666/93), referente à vinculação ao ato



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

convocatório é o art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Neste sentido, a jurisprudência pátria estabelece:

Vinculação às normas do edital de concorrência. O edital vincula aos seus termos não só a administração, mas também os próprios licitantes (TRF/5ª Região. 1ª Turma. AC nº 18715/PE. Processo nº 9205233412. DJ 07 maio de 1993, p. 16765)

I – No procedimento licitatório, domina o princípio da vinculação ao edital, que obriga tanto a pública Administração quanto os licitantes em sua rigorosa observância. (...) (TRF/5ª Região. 6ª Turma. REO nº 01000145369/GO. Processo nº 19980100145639. DJ 23 outubro de 2002. p. 197)

Na mesma direção se posiciona a doutrina, como se vê dos excertos a seguir reproduzidos.

Em “Licitação e Contrato Administrativo de Helly Lopes Meirelles, (atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro em 2006) já afirmava:

A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido do instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Em outras palavras, estabelecidas as regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora.” (Obra e autor citados, pág. 39).

Mais adiante:

A documentação, não pode conter menos do que foi solicitado, e **as propostas não podem ofertar nem mais nem menos do que o pedido ou permitido pelo Edital.** (G.N.)

E continua:

O Edital é o instrumento através do qual a administração leva ao conhecimento público a abertura da Concorrência ou da Tomada de Preços, **fixa as condições de sua realização** e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. **Vincula inteiramente a administração e os proponentes as suas cláusulas. Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do Edital, porque é a Lei Interna da Concorrência e da Tomada de Preços.** (G.N.)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

Para reforçar os ensinamentos do saudoso mestre, transcrevemos parte do Processo 002.728/93-1 do TCU, em resposta à consulta formulada pelo eminente ministro Paulo Brossard, que é bastante esclarecedor. O texto foi extraído do D.O.U. 26.05.1993, páginas 7056 e 7057. Todos os grifos são nossos.

Assim manifesta-se o E. Tribunal de Contas da União:

Inicialmente, citando o saudoso HELLY LOPES MEIRELLES:

...a vinculação do edital à licitação é princípio básico desse certame. Por isso a Administração não pode fixar no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e na fase do julgamento se afastar do que fora estabelecido ou aceitar documentos e propostas elaboradas em desacordo com o solicitado. Isso faculta a Administração a desclassificar quaisquer propostas elaboradas à revelia do estatuído no documento convocatório mesmo sendo a de menor preço". (G.N.)

Mais adiante o voto:

Os conceitos de licitação geralmente defendidas pelos grandes juristas brasileiros e estrangeiros, estudiosos dessa temática na área do direito administrativo, podem variar bastante quanto à forma, à abrangência e até mesmo ao conteúdo, mas o que não se pode negar é a unanimidade de opiniões quando se trata de definir os princípios básicos da licitação. E, dentre aqueles que com maior frequência aparecem nas relações dos mais renomados administrativistas estão, sem sombra de dúvida a igualdade entre os licitantes e a vinculação ao edital.

Isso demonstra que a administração jamais poderá se afastar desses princípios quando visa promover um procedimento licitatório legítimo e democrático. (G.N.)

O edital é o instrumento que viabiliza a realização de qualquer modalidade licitatória e a **observância rigorosa das normas previstas em suas cláusulas, e é o que assegura a igualdade entre os concorrentes.** (G.N.)

No edital ou convite a administração expressa de modo definitivo o seu desejo. **Seus termos, portanto, são Lei entre as partes, que não poderão fugir ao estabelecido, ainda que em benefício do serviço público.**" (G.N.)

(...)

De sua parte, a Dra. Lúcia Valle Figueiredo, na publicação intitulada 'Direitos do Licitantes', também reforça a tese de que o **'... edital reveste-se de grande importância porque se é lícito à administração usar de alguma discricionariedade em sua elaboração uma vez publicado, torna-se este imutável durante**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

todo o transcurso do procedimento. Faz Lei entre as partes ...".
(G.N.)

Na doutrina do Mestre Marçal Justen Filho, brilhantemente assevera-se o mesmo entendimento:

Além da lei, o instrumento convocatório da licitação determina as condições a serem observadas pelos envolvidos na licitação. A vinculação ao instrumento convocatório complementa a vinculação à lei.

A autoridade administrativa dispõe da faculdade de escolha, ao editar o ato convocatório. **Porém, nascido tal ato, a própria autoridade fica subordinada ao conteúdo dele.** Editado o ato convocatório, o administrador e o interessado submetem-se a um modelo norteador de sua conduta. Tornam-se previsíveis, com segurança, os atos a serem praticados e as regras que os regerão. Restará margem Mínima de liberdade ao administrador, usualmente de extensão irrelevante." (*In* comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 4ª edição, 1995, AIDE Editora, pág. 31) (G.N.)

O instrumento convocatório (seja edital, seja convite) cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos administrativos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. **Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia.** 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 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. Verificando a nulidade ou a inconveniência dos termos do edital, a Administração poderá valer-se de suas faculdades para desfazimento dos atos administrativos. Porém, isso acarretará necessariamente o refazimento do edital, com invalidação do procedimento licitatório já desenvolvido. Deverá ser reiniciado o procedimento licitatório (inclusive com novas publicações pela imprensa). Ter-se-á, na verdade, novo procedimento licitatório. Este princípio foi expressamente consagrado no art. 21, § 4º da Lei nº 8.666/93. (G.N.)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

O descumprimento às regras do edital acarreta a nulidade dos atos infragentes. A extensão do vício, contudo, dependerá da análise do caso concreto. (*In* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Marçal Justen Filho - 5ª edição, Edital. Dialética, São Paulo, 1998, pág. 381/382).

Analisando o julgamento exarado pela Comissão de Licitação, sob a ótica da doutrina e da jurisprudência, não nos resta dúvida de que a decisão merece ser mantida em observância a boa doutrina e jurisprudência, assim como em observância ao próprio edital, que se torna Lei entre as partes no momento em que dita as regras as quais as licitantes devem cumprir, evitando-se qualquer nulidade no processo licitatório.

Diante disso, salvo melhor juízo, não se verifica qualquer ilegalidade ou violação à legislação licitatória, na decisão da Comissão, podendo o julgamento realizado ser acolhido.

III. DA POSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO

Em sendo acolhido o presente Parecer Jurídico no que se refere ao Julgamento do Recurso pela Autoridade Máxima, entendo, s.m.j., que esta especializada, em obediência aos princípios da eficiência, eficácia e celeridade, emite conjuntamente o a Análise Final do certame, conforme segue:

Em tendo a Comissão de Licitação enviado à PGM os documentos relativos ao procedimento, incluindo Termo de Referência, Edital, Minuta de Contrato, Manifestação Jurídica, Publicação, Atas, Recursos e Julgamentos, desde já adianto que entendo ter o Certame 3.507/2023, modalidade Concorrência, sido norteado pelo artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 3º da Lei 8.666/1993.

Da análise dos autos do procedimento licitatório, verifica-se que este contemplou, com clareza, as condições de fornecimento, a documentação requerida, os critérios de aceitação das propostas, as condições de pagamento com indicação da dotação orçamentária, as sanções aplicáveis em caso de inadimplemento e a previsão de recursos administrativos.

Quando apresentados recursos cabíveis houve seu acolhimento e as devidas correções, da mesma forma que nos que foram indeferidos por não assistir razão aos recorrentes.

Não se verificou direcionamento a inviabilizar a competição, pois foi descrito o objeto de forma precisa, suficiente e

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

clara, não havendo excessivas, irrelevantes ou desnecessárias exigências que limitem a competição.

Ainda, os licitantes ofertaram preços compatíveis com o preço de referência, configurando a competitividade do certame, sendo declarado vencedor o que apresentou valores compatíveis, e que atendeu as exigências editalícias.

Outrossim, a documentação apresentada pela empresa vencedora, para fins de habilitação, está de acordo com a legislação de regência e de acordo com os requisitos estabelecidos no Edital.

Assim, após cuidadosa análise dos autos do presente procedimento licitatório, a Procuradoria Jurídica não vislumbra, salvo melhor juízo, qualquer obstáculo à sua legalidade.

IV. CONCLUSÃO

Portanto, no presente caso, entende essa Procuradoria Jurídica que assiste razão à Comissão de Licitações em NEGAR PROVIMENTO ao Recurso interposto pela empresa CONESUL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, em face a Classificação da empresa KOWAL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, no Edital de Licitação nº 3507/2023, sob a modalidade Concorrência, que almeja a contratação de empresa para a realização de Coleta Convencional de Resíduos Sólidos Urbanos do município de Caçapava do Sul e transporte para Área de Transbordo, mantendo classificada e declarada como vencedora do certame a segunda, pois a decisão está consolidada nos princípios legais, na doutrina e jurisprudência, sendo que nenhuma das alegações das recorrentes são capazes de demonstrar quaisquer irregularidades que possam macular o processo licitatório, tampouco de impor restrições ao caráter competitivo da licitação não decorrentes de justificativa suficiente para tanto. Ressaltando que a nosso ver todo o processo licitatório observou os princípios norteadores da Licitação.

Ante o exposto, em face dos fundamentos de fato e de direito apresentados, opina-se, sob a ótica estritamente jurídica, Homologação da decisão que entendeu por NEGAR PROVIMENTO ao Recurso interposto pela empresa CONESUL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, e MANTER classificação e declaração como vencedora do certame da empresa KOWAL ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, no Edital de Licitação nº 3.507/2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

Em sendo acolhida a primeira parte deste Parecer, opina-se pela HOMOLOGAÇÃO do certame do procedimento licitatório, eis que encontra-se de acordo com a Legislação pertinente e vigente.

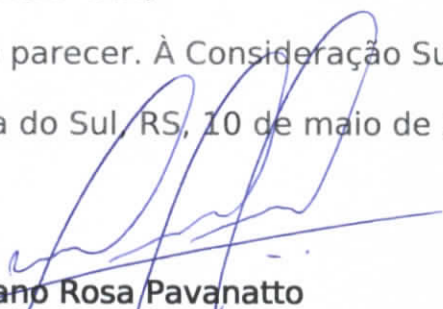
Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculado ao administrador em sua decisão.

Nesse sentido é o entendimento do STF que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, técnico/jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-i - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

S.M.J. É o parecer. À Consideração Superior.

Caçapava do Sul, RS, 10 de maio de 2024.


Luciano Rosa Pavanatto
Advogado – OAB/RS 110.501
Procurador Geral do Município – Portaria 23.376/2021


DE ACORDO 18/10/24
Prefeitura Municipal de Caçapava do Sul
Giovani Amestoy da Silva
Prefeito Municipal