



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE
ENTRE-IJUÍS
Rua Francisco Richter, 601
CNPJ: 89.971.782/0001-10
Visite São João Batista – 6ª Redução Jesuítica Guarani
E-mail: admin@pmei.rs.gov.br – Fone: 2120-2750
http://www.entreijuis.rs.gov.br



Recebido em
31/10/23
mfusareu

Processo de Licitação nº 79/2023

Concorrência nº 01/2023

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Vem a essa Assessoria Jurídica, para exame e parecer, solicitação feita pela Comissão de Processos Licitatórios quanto ao recurso administrativo interposto por Celso Giongo, contra decisão da comissão que o desclassificou do certame licitatório, por descumprimento do item 4.1. do edital.

DA TEMPESTIVIDADE:

O edital da licitação ora analisada traz em seu item 7.1 que:

7.1. Em todas as fases da presente licitação serão observadas as normas previstas nos incisos, alíneas e parágrafos dos artigos 41 e 109 da Lei nº 8.666/93.

O art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, por sua vez, estabelece em seu *caput* e parágrafo primeiro que:

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

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Já o art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93 dispõe:

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;

No caso, a decisão recorrida é datada de 24/10/2023 e o recurso administrativo foi protocolado pelo recorrente em 27/10/2023, sendo, portanto, tempestivo.



DO RELATÓRIO:

Trata-se de Processo de Licitação nº 79/2023, na modalidade de concorrência do tipo maior oferta de nº 01/2023, tendo como objeto o arrendamento de imóvel rural para exploração agrícola de culturas anuais, com área total de 35,84 hectares, na localidade do Carajzinho, interior do município de Entre-Ijuís/RS.

Em síntese, o recorrente interpõe recurso administrativo contra decisão da Comissão de Processos Licitatórios que o desclassificou do certame, por descumprimento do item 4.1 do edital.

Alega o recorrente que apesar de ter ofertado proposta mais vantajosa à Administração Pública, foi indevidamente inabilitado do certame ao não apresentar o valor na Carta Proposta em quantidade de sacas de soja por hectare, tal como previsto no edital.

DO DISPOSITIVO:

É de conhecimento público e notório que todo certame licitatório, em qualquer modalidade autorizada por lei, deve seguir às disposições constantes no edital, que é o documento principal e indispensável que embasa juridicamente o processo, vinculando o órgão público realizador e os interessados participantes.

Por óbvio, outros documentos auxiliares e/ou acessórios constam dos processos licitatórios, servindo como modelos apoiadores aos interessados participantes, normalmente denominados como anexos ao documento principal (edital), podendo citar-se como exemplos o termo de referência, a minuta de contrato, a carta proposta etc.

Ressalta-se que tais documentos auxiliares, inobstante existirem e integrarem o processo licitatório, são classificados como acessórios, de modo que devem seguir (ou não contrariar) às disposições constantes no documento principal, chamado de edital, em consonância com o entendimento jurídico de que “todo acessório segue o principal”.

Porém, caso haja divergência ou dupla interpretação entre documentos constantes no mesmo processo licitatório, a solução que deve ser aplicada é bastante simples, bastando que se examine a questão à luz da natureza jurídica do edital e do documento anexo divergente.

Isto é, deve-se analisar a função que cada documento desempenha no processo licitatório e depois matizá-la com as peculiaridades do caso concreto, às disposições objeto de divergência e às consequências para prosseguimento do certame.



Exemplificando, caso haja divergência entre Edital e Termo de Referência, sabe-se que o Termo de Referência é identificado como peça de função acessória, cujo conteúdo aglutina os principais elementos da contratação e, por consequência, contempla-os enquanto referências para a futura elaboração do edital. Sua elaboração retrata o dever de adequadamente planejar as contratações públicas, que uma vez cumprido exaure-se. Já o edital é fonte criadora de direitos e obrigações, ou seja, é dele que constam as diretrizes constringentes dos direitos e deveres a cumprir. É, também, ele que concita os interessados a participarem do certame e formularem suas propostas.

Em suma, considerando as funções que cada um desempenha no processo licitatório, nota-se que o edital é considerado a própria lei interna da licitação, ou seja, o edital é o todo, enquanto o termo de referência é apenas parte.

Por essa razão, embora as diretrizes do Termo de Referência (ou qualquer outro documento auxiliar) possam vincular os licitantes, porque parte integrante do edital, sua natureza meramente informativa e complementar, a impedirá de derrogar as disposições editalícias, afinal, não poderia a parte se sobrepor ao todo.

Abaixo colaciona-se interessante precedente do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 3.139/14 do Plenário, em que são formuladas algumas ponderações sobre o tema, a saber:

"(...) Devem ser evitadas divergências entre o edital e o termo de referência. Quando detectadas, faz-se mister avaliar, caso a caso, a regularidade das regras objeto das divergências, e as consequências para o prosseguimento da licitação. No caso em tela, a regra constante do termo de referência (exigência de certificações para fins de qualificação técnica) vai de encontro com a jurisprudência do Tribunal. No entanto, muito embora essa peça sirva de fundamento para a elaboração do edital da licitação, este não replicou a exigência indevida, mas limitou-se a prever a apresentação de atestados de capacitação técnica. Cito excerto do Voto condutor do Acórdão 931/2009 – Plenário, da relatoria do Min. Weder de Oliveira: ... Em síntese, a prática adotada pela Administração no procedimento licitatório denota a existência de duas peças, quais sejam, termo de referência e edital, distintas uma da outra. E o termo de referência, publicado como anexo ao edital, é, como já mencionado, peça acessória, complementar do edital. Havendo incongruências entre seu conteúdo e o do edital, prevalecem as disposições deste. Na situação fática em análise, o termo de referência, anexo ao edital, constitui fonte de informações para esclarecimentos. No caso em tela, vislumbro que a falha em questão não obsta o prosseguimento da licitação em análise, desde que prevaleça a regra constante do item 7.2.3 do edital, sem a exigência indevida de certificações para fins de qualificação técnica."

No presente caso, verifica-se que o recorrente se insurge contra decisão que o inabilitou por apresentar valores na Carta Proposta (documento acessório ao edital), de maneira diferente da regra constante no item 4.1 do edital, que dispõe: