

SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO

PROCURADORIA JURÍDICA

PROTOCOLO Nº 23.721.359-9

PARECER JURÍDICO Nº 16/2025

Ementa: Representação da Lei de Licitações, com pedido de Tutela de Urgência no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Processo ECONTAS Nº 160370/25. Supostas Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 18/2024. LEMOBS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA. Empresa declarada inabilitada por falta de documentação. Obediência aos princípios da isonomia, vinculação ao edital e transparência pela CPL. Evolução jurisprudencial. Poder-dever de diligenciar antes da desclassificação. Sugestão de retificação da minuta padrão de edital para futuras contratações e de anulação parcial do certame.

RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação de análise jurídica da Superintendência desta entidade sobre providências cabíveis em face da Representação da Lei de

1

SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO

CNPJ: 02.392.034/0001-02

Avenida Visconde de Guarapuava, 5500 – Batel - CEP: 80.240-010 - Curitiba - Paraná

Licitações com pedido de Tutela de Urgência ajuizada pela LEMOBS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA em face do Paranaeducação, em razão de supostas irregularidades em certame licitatório.

Assim, por meio do Memorando nº 021/2025 – PREDUC/SUPER, este protocolo foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para parecer.

É o breve relato.

NATUREZA OPINATIVA DO PARECER JURÍDICO:

Preliminarmente, salienta-se que esta Procuradoria Jurídica realiza a aferição do objeto trazido a análise sob o viés estritamente jurídico, circunscrevendo-se tão somente à verificação do preenchimento dos requisitos constitucionais, legais e regulamentares.

Nesse sentido, destaca-se que a presente análise não adentra no mérito do ato administrativo, assim como não examina aspectos de natureza eminentemente técnica, ante a ausência de competência funcional e de *expertise* deste órgão jurídico para perquirir a valoração da conveniência e da oportunidade que embasam as escolhas do gestor.

Portanto, o presente parecer jurídico tem natureza meramente opinativa, sem caráter vinculante, cabendo exclusivamente ao gestor a decisão sobre as providências cabíveis junto ao Tribunal de Contas ou em relação a este certame.

MÉRITO:

Dentre outras acusações que a empresa LEMOBS sustenta em sua representação no Tribunal de Contas do Estado do Paraná está a de que esta entidade a inabilitou por ausência de documentos que atestariam condição preexistente ao certame, que indicaria um formalismo exacerbado, contrariando o interesse público e os Princípios da Eficiência e da Isonomia.

Importante esclarecer que a controvérsia do presente protocolado se baseia especialmente nessa sustentação. Esclarece-se que o procedimento adotado pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) no Pregão Eletrônico nº 18/2024 e em todos os processos licitatórios é baseado em seu Regulamento de Licitações e Contratos (Resolução PREDUC nº 06/2023) e apresenta justificativa concreta e motivação.

Dessa forma, a lide gira em torno da inabilitação da empresa LEMOBS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA.

a) DO CORRETO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO:

Em primeiro plano, é de suma importância destacar a lisura e a conformidade do procedimento adotado por este SSA PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio de sua CPL, no que se refere às licitações, em especial ao Pregão Eletrônico nº 18/2024 que foi questionado perante o TCE/PR.

É notório, por meio das informações prestadas pela Comissão Permanente de Licitação, no mov. 6 (fls. 455/473), que todas as decisões por ela prolatadas no certame foram devidamente fundamentadas e motivadas.

Veja-se os fundamentos concretos relacionados à inabilitação da LEMOBS:

- Após sessão pública com muita disputa entre os licitantes, em que a empresa LEMOBS foi a arrematante, a Pregoeira acutelou-se de a alertar,

3

previamente, sobre o prazo e os documentos a serem apresentados, bem como o respectivo item do edital que disciplina o assunto (item 7.12¹).

- Tempestivamente a empresa apresentou a documentação.
- Ao analisar os documentos encaminhados, a Comissão de Licitação notou a ausência de documentos indicados no Edital, quais sejam, a certidão negativa federal e os balanços patrimoniais, e não teve alternativa, senão a de desclassificar a arrematante, ante o descumprimento dos requisitos contidos no Edital, como consta nas razões de julgamento de habilitação.

8) CONCLUSÃO		
LOTE	EMPRESA	✓
Único	Lemobs – Soluções em Tecnologia de Informação	Desclassificada

Recebidos os documentos de habilitação e os anexos indicados no Edital (fls. 589/654) solicitou-se a análise técnica e contábil. Por meio do documento de fls. 670/671, a Diretoria Técnica pronunciou-se favoravelmente acerca da documentação apresentada para cumprimento do item “qualificação técnica” previsto em Edital. Ato contínuo, solicitou-se à Assessoria Contábil da PREDUC a análise do requisito “habilitação econômica-financeira”. Na forma expressa às fls. 672, foi constatado que a empresa arrematante deixou de colacionar os Balanços Patrimoniais exigidos no item 8.1.3.2, do Edital. Ainda, na análise da Habilitação Fiscal e Trabalhista não se observou a apresentação da certidão negativa federal prevista no item 8.1.2.3, do Edital. Ante o descumprimento de requisitos exigidos no Edital de Pregão Eletrônico, a empresa arrematante do lote único foi desclassificada.

- Não conformada com sua desclassificação, a empresa penalizada ingressou com pedido de reconsideração (fls. 146), admitindo que: **“seguem em anexo os documentos faltantes que por algum equívoco ou falha não foram anexados na mensagem anterior”**:

¹ 7.12. Finalizada a fase de negociação, iniciar-se-á a fase de Habilitação, em que o arrematante deverá encaminhar para o e-mail: licitacao@preduc.pr.gov.br até às 18h do primeiro dia útil subsequente ao término da sessão de disputa, os documentos de habilitação, indicados no item 8 deste edital e a proposta assinada, atualizada e definitiva, deduzido o mesmo desconto ofertado na fase de lances, sendo que o preço definitivo deverá ser o último registrado no sistema ou o negociado.

Prezados membros da comissão avaliadora,

Seguem em anexo os documentos faltantes que por algum equívoco ou falha não foram anexados na mensagem anterior. Vale ressaltar que tais documentos foram emitidos em datas anteriores ao certame.

Solicito a inclusão dos mesmos para análise de habilitação da Lemobs.

Favor acusar recebimento.

Atenciosamente,

- Em seguida, foram encaminhados por e-mail sucessivos pedidos de reconsideração, que tiveram respostas céleres, transparentes e adequadas, em estrita observância da legalidade, transparência e isonomia entre os participantes, ao que todas as decisões foram fundamentadas com base na legislação vigente e nos entendimentos dos Tribunais de Contas, principalmente com base no art. 64, da Lei 14.133/2021², utilizada por analogia, já que a Resolução PREDUC n.º 06/2023³ não disciplina a questão, garantindo a lisura no processo e a boa-fé de seus atos, como se vê nas fls. 177/181 e 200/204.

Dessa forma, diferente do que alega a empresa LEMOBS em sua Representação, este SSA seguiu os princípios constitucionais que regem as

² Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

³ https://www.paranaeducacao.pr.gov.br/sites/parana-educacao/arquivos_restritos/files/documento/2023-06/6.Resolucao.06.2023InstituioRegulamentodeLicitacoeseContratosdoServicoSocialAutonomoParanaeducacaoPRE-DUC.pdf

licitações, sobretudo no que tange ao princípio da vinculação ao edital previsto no art. 2º, do RLC/PREDUC:

Art. 2º A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o PREDUC e, será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo.

E justamente sobre tal princípio, esclarece a doutrina da Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*Em consonância com o princípio da vinculação ao edital, inserido no art. 5º, tanto a Administração como os licitantes vinculam-se aos termos do Edital. **Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Os licitantes que deixarem de atender aos requisitos do edital poderão ter suas propostas desclassificadas (art. 59, V) ou ser inabilitados, se não apresentarem as informações e os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade de realizar o objeto da licitação** (art. 62).*

Quando a Administração estabelece, no edital, 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 predeu 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 D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.385. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 mar. 2025.*

Além disso, como bem explica no mov. 62 a CPL, a jurisprudência do TCU (Acórdão 1211/2021)⁴ reforça a regularização de documentação com erro materiais e omissões que não comprometam a verificação da qualificação exigida pelo edital, o que entendeu não se aplicar a documentos completamente ausentes quando deveriam ter sido apresentados.

Nesse sentido, cabe colacionar novamente a fala de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

9.10.5.2. Saneamento de erros ou falhas

*A possibilidade de saneamento de erros ou falhas não era prevista na Lei 8.666 nem na Lei do RDC. Essa omissão recebia críticas da doutrina, porque **afastava do procedimento a participação de licitantes em decorrência de pequenos erros ou falhas, fáceis de serem corrigidos**. O art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133 estabelece que, na fase de análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação “poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação”. Observação: ressalte-se que o dispositivo, ainda apegado à sistemática da Lei nº 8.666, fala em “comissão de licitação”, contrariando a norma dos arts. 6º, L e LX, e 8º, que falam em “agente de contratação” e em “comissão de contratação”.*

*PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.426. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 mar. 2025.*

Veja-se que a licitação é um *procedimento administrativo repleto de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração*⁵. Um desses atos, que é a Habilitação de Documentos é determinante para a escolha da empresa vencedora.

Em consonância ao Princípio da Vinculação ao Edital, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e à Doutrina, por conseguinte, **não é**

⁴ TCU, Processo 018.651/2020- 8, Ac. 1211/2021, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Sessão: 26/05/2021 – destaque original

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.367. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

possível tratar uma desclassificação por inabilitação, pela ausência de documentos obrigatórios, como um mero erro material, uma omissão, um pequeno erro ou uma pequena falha, mormente quando se é admitido pela licitante que houve algum equívoco ou falha, sem apresentação de justificativa idônea para a ausência absoluta de documentos.

Note-se que na representação formulada pela empresa LEMOBS, há o questionamento acerca de suposta falta de isonomia no procedimento adotado no certame, sob o argumento de que apenas para desclassificar o 2º colocado (Laços do Agro Ltda) a Comissão de Licitação solicitou parecer jurídico.

No entanto, não merece acolhimento, uma vez que **cabe justamente à Comissão de Licitação o julgamento do pregão eletrônico**, sendo **competência do pregoeiro a declaração de vencedor e adjudicação do objeto**, confirmam-se as disposições do RLC-PREDUC pertinentes:

Art. 14. O procedimento licitatório será afeto a uma comissão de licitação, observando-se na modalidade pregão o disposto nos arts. 20 e 21, e nas demais modalidades, as seguintes fases: (...)

Art. 21. O julgamento do pregão eletrônico observará o seguinte procedimento:

XII – ordenados os lances na forma definida no edital, o pregoeiro determinará ao autor do lance classificado em primeiro lugar, que encaminhe os documentos necessários à comprovação de sua habilitação, nos termos do art. 12 e nos prazos, condições e especificações estabelecidos pelo instrumento convocatório;

XIII – sendo a hipótese de inabilitação ou de descumprimento de exigências estabelecidas pelo instrumento convocatório, caberá à comissão de licitação autorizar o pregoeiro a convocar o autor do segundo melhor lance, e se necessário, observada a ordem de classificação, os autores dos demais lances, desde que atendam ao critério de aceitabilidade estabelecido pelo instrumento convocatório;

XIV – o pregoeiro declarará o licitante vencedor, consignará a decisão e os eventos ocorridos em ata própria, que será disponibilizada pelo sistema eletrônico, e adjudicará o objeto, encaminhando-se o processo à autoridade competente para homologação.

*Parágrafo único. Havendo interposição de recurso, a adjudicação será feita pela autoridade competente para homologação.
(GRIFEI).*

Não existe exigência de manifestação da procuradoria jurídica antes de cada desclassificação. A empresa ora representante (1ª desclassificada) confundiu a consultoria jurídica que a Procuradoria da entidade presta como atividade rotineira com a obrigatoriedade de parecer jurídico durante o certame.

Aliás, consigna-se que a manifestação jurídica de fls. 261/267 foi emitida em sede de consultoria jurídica, constando apenas no procedimento interno desta entidade, pois serviu de esclarecimento a questionamento da Comissão⁶.

Sobre a obrigatoriedade de parecer jurídico no certame, tem-se a sua obrigatoriedade apenas ao final da fase preparatória da licitação para a análise do edital, de acordo com o art. 53, da Lei nº14133/21⁷:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

⁶ No âmbito federal, o Decreto nº 11.248/2022, em seu artigo 15 é expresso sobre a possibilidade do agente de contratação solicitar apoio ao órgão de assessoramento jurídico diante o caso concreto:

Art. 15. O agente de contratação contará com o auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade para o desempenho das funções essenciais à execução das suas funções.

§ 1º O auxílio de que trata o **caput** se dará por meio de orientações gerais ou em resposta a solicitações de apoio, hipótese em que serão observadas as normas internas do órgão ou da entidade quanto ao fluxo procedimental.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a solicitação de auxílio ao órgão de assessoramento jurídico se dará por meio de consulta específica, que conterà, de forma clara e individualizada, a dúvida jurídica a ser dirimida. “

⁷ A Lei federal pode ser aplicada ao caso pela utilização da analogia prevista no art. 4º da LINDB., uma vez que o Regulamento de Licitações e Contratos do Paranaeducação não dispõe sobre a questão.

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

E, segundo a posição do TCE/PR, antes da homologação do certame pela autoridade competente é recomendável a manifestação jurídica, mas não obrigatória, confira-se o seguinte trecho do Acórdão nº 2108/23- Tribunal Pleno, de Relatoria do Conselheiro Augustinho Zucchi:

*Por fim, no que se refere à **ausência de parecer jurídico**, atestando a regularidade do procedimento para fins de homologação e assinatura do contrato, convém registrar que, de acordo com a Lei 8.666/93, não há uma obrigatoriedade expressa de apresentação de parecer jurídico para fins de homologação da licitação.*

A referida lei estabelece em seu art. 38 que a adjudicação do objeto da licitação é ato privativo do agente público responsável, o qual será responsável por examinar a regularidade dos atos praticados e decidir sobre a homologação.

Não há menção específica à necessidade de um parecer jurídico para esse ato. Todavia, vale ressaltar que a manifestação jurídica, com escopo na análise dos atos e documentos relativos à licitação, é

recomendada como uma medida de segurança jurídica. Nessa toada, o parecer jurídico pode auxiliar o gestor público a tomar decisões embasadas na legislação vigente e nos princípios da administração pública, evitando questionamentos posteriores sobre a legalidade do processo licitatório.

Desse modo, muito embora não haja obrigatoriedade na apresentação de um parecer jurídico para a homologação de certame licitatório, recomenda-se tal prática, a fim de garantir a conformidade legal do procedimento licitatório.

*Para fins de remate, em que pese a posição divergente da unidade técnica, tendo como base as informações trazidas ao feito, assim como alicerçado no posicionamento exarado pelo Ministério Público de Contas (MPC), **conclui-se pela ausência de ilegalidade no certame, tampouco, ofensa aos princípios que regem a licitação pública.***

(GRIFEI)

No caso em questão, a fase recursal sequer se iniciou, estando a Comissão de Licitação julgando as habilitações, em análise da habilitação da 6ª colocada – empresa Bry Usa Serviços de Tecnologia (informação de fls. 466), portanto não há que se falar de quebra da isonomia entre os participantes sob o falso argumento de que só existiu manifestação jurídica para a desclassificação da 2ª colocada (Laços do Agro Ltda).

Repita-se: **a)** não foi emitido um parecer jurídico sobre a inabilitação, mas sim uma consultoria jurídica que constou apenas no processo interno de contratação; **b)** não foi declarada a vencedora, nem adjudicado ou homologado o certame ainda; **c)** a competência para habilitar ou inabilitar a empresa é do agente de contratação e não do parecerista; e **d)** não existiu qualquer vantagem para as empresas, pois todas as 5 primeiras classificadas foram inabilitadas.

Ademais, em prol da transparência, da isonomia e da ampla concorrência entre os participantes buscando a obtenção da melhor proposta para o Paranaeducação, a Comissão de Licitação analisou e respondeu, motivadamente, todos

os pedidos de reconsideração da empresa LEMOBS, pedidos que a rigor não eram passíveis nem de conhecimento⁸.

b) DA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL:

No segundo plano, em que pese a fundamentação apresentada no item anterior, não é possível ignorar a interpretação jurisprudencial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do Tribunal de Contas da União, em suas mais recentes decisões, senão vejamos:

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA CONCORRÊNCIA 15/2022, PROMOVIDA PELO SEST/SENAT – UNIDADE B049 PARA CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER ATOS DO PROCEDIMENTO. OITIVAS. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, reitera-se a proposta de conhecimento da representação, nos termos do exame de admissibilidade de peça 11 e do despacho de peça 14.

*36. A desclassificação da proposta da primeira colocada no certame por inconformidade da documentação com a exigência do item 8.8.2 do edital foi indevida, tendo em vista que, **conforme precedentes deste Tribunal, admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).***

Número do Acórdão 117/2024 TCU - PLENÁRIO Relator AROLDO CEDRAZ Processo 022.085/2023-8 launch Tipo de processo REPRESENTAÇÃO (REPR) Data da sessão 31/01/2024 Número da ata 3/2024 - Plenário

⁸ Há uma única oportunidade para interposição de recurso, conforme art. 22, §1º, do RLC-PREDUC: “Na modalidade pregão só caberá recurso da decisão que declarar o licitante vencedor”. Sendo que se acordo com a Lei Federal nº 14.133/21 também vige a unirecorribilidade dos atos decisórios na licitação.

ACÓRDÃO Nº 1744/22 - Tribunal Pleno Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Eletrônico nº 238/2021. Município de Cascavel. Inabilitação de licitante por falta da apresentação de documento pré-existente. Aplicação do princípio do formalismo moderado. Indeferimento de recurso pelo pregoeiro em antecipação do mérito. Falta de publicação da minuta do contrato. Pela Procedência da presente Representação da Lei nº 8.666/93, com expedição de Determinação.

O caso ora analisado apresenta perfeita subsunção ao entendimento apresentado pela jurisprudência, uma vez que não se trata de descumprimento de condição prevista no Edital da Licitação, **mas sim de caso em que a empresa cumpria tais requisitos e possuía o documento necessário para demonstração, todavia, POR MERO LAPSO, não efetuou sua juntada, de modo que se tratava de documento pré-existente, emitido anteriormente à licitação, conforme peça 12 dos autos, certificado emitido em 01º de novembro de 2021, atestando a condição constante no item 6.1.4 do Termo de Referência.**

Importante pontuar que a diferença de preços apresentada consistiria em prejuízo a ser suportado pelo erário em decorrência de esquecimento por parte do licitante.

Dessa forma, considerando que a licitação é um meio para a contratação, que tem como finalidade a obtenção da proposta mais vantajosa, e uma interpretação sistemática e finalística da legislação, lastreada em vários precedentes do TCU, entendo que merece acolhimento a representação no particular.

Número do Ato: **1744/2022-Tribunal Pleno Processo TCEPR: 745420/21** Colegiado: Tribunal Pleno
Assunto: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 - Pregão

Nota-se que essa evolução jurisprudencial se dá a partir do julgamento do MS 38297/DF pelo Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, **que atesta que a licitação não é um concurso de destreza destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital, mas sim a seleção da melhor proposta para a Administração:**

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por Landtec Consultoria Ambiental e Serviços de Construção Civil Ltda. contra ato do Tribunal de Contas da União – TCU proferido no Processo TC 016.670/2021-3 (Acórdão 2.443/2021-TCU-Plenário), por meio do qual se determinou ao Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro do Comando da Aeronáutica que promova a habilitação da licitante Delurb Ambiental Ltda. no Pregão 42/2020.

*No mesmo sentido, cito trecho do parecer proferido pela Procuradoria-Geral da República: “Não se verificam as ilegalidades apontadas pelo impetrante no Acórdão nº 2443/2021. Ao contrário, este se pautou na letra da lei (art. 47, caput, do Decreto n. 10.024/20193) **e no afastamento do formalismo exacerbado em prol do interesse público (escolha da melhor proposta). Além disso, ao que consta, se tratava da juntada de certidão (CAT) cujo objetivo era apenas de atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública, o que não fere o princípio da isonomia e igualdade entre os licitantes, até mesmo porque a licitação não é um concurso de destreza destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital, mas sim a seleção da melhor proposta para a Administração.***

Destarte, não se verificam as condições necessárias à concessão da segurança, tendo em conta que ‘a noção de direito líquido e certo se ajusta, em seu específico sentido jurídico-processual, ao conceito de situação decorrente de fato incontestável e inequívoco, suscetível de imediata demonstração mediante prova literal pré-constituída’ (MS 26.552 AgR-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2009)”

MS 38297 / DF - DISTRITO FEDERAL, MANDADO DE SEGURANÇA, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 30/03/2022, Publicação: 01/04/2022, Publicação, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 31/03/2022 PUBLIC 01/04/2022

Em suma, pela jurisprudência atual, **a licitação não é um fim em si mesmo, devendo observar a flexibilização de regras- formalismo moderado- para atender a melhor proposta para a Administração Pública.**

No mesmo sentido é a aplicação da vedação ao formalismo exacerbado, privilegiando o formalismo moderado, matéria que já foi tratada pelo próprio Conselheiro Relator Maurício Requião de Mello e Silva⁹ no seguinte julgado, cujo trecho se transcreve abaixo:

ACÓRDÃO Nº 1000/23 - Tribunal Pleno Representação da Lei nº 8.666/1993. Concorrência. Inabilitação das empresas representantes. Inobservância dos arts. 29 e 43, § 3º, da Lei nº 8666/93. Pela procedência parcial. Multa aplicável ao Presidente e membros da CPL.

⁹ Relator da Representação nº 160.370/25 (E-CONTAS).

*O formalismo em licitações é tema deveras debatido na doutrina e jurisprudência pátria, sendo ambas assentes no sentido de **que exigências excessivas na execução do certame maculam a legislação aplicável à espécie por cercear a ampla concorrência.***

(...)

*Nesse diapasão, **é mister trazer a lume a existência já sedimentada do princípio do formalismo moderado, o qual viabiliza a existência de competitividade no certame. Desse modo, não se pode excluir licitantes do processo de contratação em decorrência de questões irrelevantes, tais quais de omissões ou de irregularidades formais.***

No caso em tela, o fato de a Comissão de Licitação desconsiderar a faculdade prevista no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93 apresenta gravidade superlativa em razão da continuidade de participação no certame por apenas uma empresa, pois a inabilitação de duas concorrentes deu azo ao aceite de uma única proposta.

(...)

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em: Conhecer e dar PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação da Lei nº 8.666/1993, com as seguintes sanções:

- a) aplicar a MULTA prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, individualmente, aos Srs. Renato Tonidandel, Prefeito Municipal, Valdoir Rodrigues dos Santos, Guilherme Cavalheiro Nunes e Luiz Rodrigo Bocca, servidores públicos membros da Comissão Permanente de Licitação, por terem infringido os artigos 29 e 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, nos termos da fundamentação;
- b) encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 175-L e 248 do mesmo diploma legal.

Número do Ato: 1000/2023-Tribunal Pleno, Processo: 118187/22, Colegiado: Tribunal Pleno, Assunto: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 – Concorrência, Entidade: MUNICÍPIO DE SANTA LÚCIA
Relator: MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, Data de Publicação: 08/05/2023, Data da Sessão: 24/04/2023

Ressalta-se, por fim, que o art. 43, §3º, da Lei n.º 8.666/93¹⁰ descrito no bojo da decisão do Exmo. Conselheiro ora Relator se relaciona diretamente com o caso concreto apresentado pela LEMOBS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA, no que tange à discricionariedade mitigada, ou ao poder-dever, que a Comissão de Licitação tem em relação a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo.

c) DA RECOMENDAÇÃO DE RETIFICAÇÃO AO EDITAL:

Em face dessa evolução jurisprudencial explicada no tópico anterior, visando adotar o atual posicionamento dos Tribunais de Contas do Estado e da União, **esta Procuradoria Jurídica recomenda que seja elaborado em conjunto pelos setores competentes deste SSA PARANAEDUCAÇÃO a retificação da minuta padrão do edital relativo à concessão de prazo extra para complementação de documentos, o que adequará a flexibilização das regras para atender a melhor proposta para a Administração Pública.**

d) DAS DEMAIS PROVIDÊNCIAS SUGERIDAS:

Tendo em vista o exposto no corpo deste parecer, acerca da necessidade de concessão de prazo complementar na fase de habilitação quando o licitante arrematante não trazer a totalidade dos documentos exigidos em edital, ainda que tenha havido mero equívoco ou falha, como no presente caso, em atenção ao formalismo moderado e ao atingimento da finalidade do processo licitatório que é a obtenção da melhor proposta à entidade a fim de satisfazer o interesse público envolvido, sugere-se a reforma da decisão da Comissão de Licitação que inabilitou a

¹⁰ § 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. (revogado)

1ª classificada LEMOBS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO LTDA., para que seja concedido novo prazo, idêntico ao primeiro previsto em edital.

Muito embora este Serviço Social Autônomo Paranaeducação seja uma entidade privada, não integrante da Administração Pública, é-lhe concedida a prerrogativa de revogar ou anular a licitação¹¹, desde que fundamentado:

*Art. 45. Os instrumentos convocatórios deverão assegurar ao PREDUC o direito de anular ou revogar a licitação, antes de assinado o contrato, desde que justificado.
RLC- PREDUC (Resolução nº 06/2023).*

Veja-se a diferenciação entre revogação e anulação, de acordo com a doutrina de Marçal Justen Filho:

*A anulação corresponde ao reconhecimento pela Própria Administração do vício do ato administrativo, desfazendo-o se não estiverem presentes os pressupostos para a sua preservação- ainda que seja admissível a manutenção total ou parcial, definitiva ou temporária, de seus efeitos.
Já a revogação consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente ou inadequado à satisfação das funções atribuídas ao Estado.
(in Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª ed. rev. atual e ampl, São Paulo: Ed. Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 952).*

No caso, portanto, **a anulação parcial do certame a partir da decisão de inabilitação da LEMOBS parece a solução mais adequada**, a não ser que o gestor, com base na conveniência e oportunidade em relação à satisfação da necessidade da entidade, deseje a anulação a partir de outro ato, como do edital; ou a anulação total, e até a sua revogação.

A invalidação do processo a partir da decisão de inabilitação da empresa LEMOBS já seria capaz de adequar o processo à jurisprudência atual das Cortes de Contas, impedindo a ocorrência de qualquer ilegalidade no certame.

¹¹ Poder de autotutela da Administração Pública, consagrado pelas Súmulas nº346 e 473, ambas do STF.

Nesse sentido é a posição do próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

A anulação de determinado ato do processo licitatório não implica, necessariamente, na nulidade de toda a licitação, mas somente dos atos subsequentes que forem atingidos pela nulidade, devendo ser repetidos, sendo o caso. Somente quando o vício de legalidade atinge todos os atos da licitação é que o procedimento deve ser anulado em sua integralidade, refazendo o procedimento desde o início.

Interpretando o art. 49 da Lei nº 8.666/93, o Tribunal de Contas da União concluiu, em autos de Consulta, que é possível a anulação de determinados atos ou fases do certame, desde que não afete a sua totalidade, aproveitando-se os atos regulares e não afetados pelo vício, nos seguintes termos:

[...]

9.2. é possível, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666/93, a anulação de ato ou fase da licitação, inquinado de vício que não afete a totalidade do certame, bem como dos atos e fases subsequentes, operada pela autoridade competente para a homologação, a qualquer tempo. Como consequência, o procedimento licitatório deverá ser devolvido para a comissão de licitação, a fim de que refaça os atos anulados, aproveitando-se os atos regulares e não afetados pelo vício já praticados;

Tal decisão seguiu opinativo de sua Unidade Técnica, nos seguintes termos: “49. Naturalmente, a possibilidade de anulação parcial tem como pressuposto que o vício identificado não afeta a totalidade do certame nem atinge os princípios basilares da licitação. Devem ser anulados, além do ato originalmente irregular, todos os outros posteriores e decorrentes deste, pois que também estarão maculados de vício. Caso o vício atinja todos os atos constantes da licitação, necessária se faz a anulação completa e o refazimento do procedimento desde o início, pois não haverá atos regulares aproveitáveis.

50. Entende-se, portanto, ser possível a anulação de ato ou fase da licitação, inquinado de vício que não afete a totalidade do certame, bem como dos atos e fases subsequentes, operada pela autoridade competente para a homologação, a qualquer tempo. Como consequência, o procedimento licitatório deverá ser devolvido para a Comissão de Licitação, a fim de que refaça os atos anulados, aproveitando-se os atos regulares e não afetados pelo vício já praticados.” Acórdão nº 1904/2008 – TCU – Plenário. Processo nº TC 006.035/2007-0.

Assim, resta clara a possibilidade de anulação de atos ou fases de procedimentos licitatórios, quanto os vícios de legalidade não atinjam o certame como um todo, aproveitando-se os atos ou fases não atingidas pela ilegalidade.

18

No presente caso, o vício apontado pelo Poder Judiciário não maculou a licitação em sua totalidade, mas somente determinado ato, podendo ser aproveitados todos os demais atos não atingidos pela declaração de nulidade.

(TCE/PR- Acórdão n° 1835/19- Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães).

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica **recomenda: 1) que seja elaborada a retificação da minuta padrão de edital** relativo ao prazo extra para complementação de documentos na fase de habilitação (item *c* deste parecer); e **2) seja anulada parcialmente a licitação do Edital PE n° 18/2024** (Protocolo n° 22.361.208-3), nos termos do item *d* acima.

À Comissão de Licitação para ciência, e na sequência, à Superintendência para as providências que entender pertinentes, inclusive em relação ao Despacho n° 444/25, do processo de Representação da Lei de Licitações E-CONTAS n° 160370/25 (fls. 442/445).

É o parecer.

Curitiba, *datado eletronicamente.*

Assinado Eletronicamente

Viviane Vaz Vieira Kanayama

Procuradora Jurídica -Decreto Estadual n° 970/2023



ePROCOLO



Documento: **237213599Parecer16EntendimentoHabilitacao.Anulacao parcial.pdf**.

Assinatura Simples realizada por: **Viviane Vaz Vieira Kanayama (XXX.391.399-XX)** em 01/04/2025 11:21 Local: PREDUC/PROCJ.

Inserido ao protocolo **23.721.359-9** por: **Viviane Vaz Vieira Kanayama** em: 01/04/2025 11:21.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:

<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:

a1c8136203874ee9bdacf960693b2fd0.