

## PARECER JURÍDICO

**REQUERENTE:** Comissão Permanente de Licitações do Município de Floriano Peixoto - RS.

**OBJETO:** Parecer Jurídico acerca da Impugnação ao Edital de Licitação - Tomada de Preços nº 002/2022, apresentada pela Empresa MAURÍCIO ZANELLA PIAIA EIRELI.

### **BREVE RELATÓRIO**

Recebemos da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Floriano Peixoto - RS, solicitação de emissão de Parecer Jurídico por ocasião de proposição de Impugnação a Edital de Licitação.

Relatam que o Município de Floriano Peixoto - RS deseja realizar a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, SOB REGIME DE EMPREITADA GLOBAL, PARA EXECUÇÃO DE OBRAS VISANDO A PAVIMENTAÇÃO DE VIA MUNICIPAL, CONFORME CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, ORÇAMENTO DISCRIMINADO, MEMORIAIS DESCRITIVOS E PROJETOS, COM A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, CONFORME O CONVÊNIO FPE Nº 2021/3963, e para tal finalidade está realizando Procedimento Licitatório na Modalidade Tomada de Preços nº 002/2022.

Relatam ainda, que Empresa MAURÍCIO ZANELLA PIAIA EIRELI, apresentou Impugnação ao referido Edital.

Nos dirigiram a solicitação anteriormente mencionada, acompanhada de Cópia do Edital de Licitação, Cópia da Impugnação apresentada pela Empresa.

Requereram a máxima urgência.

É o breve relatório.

## DA ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE

### Pressupostos Extrínsecos

O presente procedimento licitatório, conforme previsão do Edital, tem como fundamentos legais a Lei Federal nº 8.666/93, e suas posteriores alterações.

Neste sentido, temos que o artigo 41 da Lei de Licitações e Contratos, 8.666/93, prevê como legitimados a impugnar o edital de licitação: o cidadão (§ 1º) e o licitante (§ 2º), senão vejamos:

§ 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.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o **licitante** que não o fizer até o **segundo dia útil** que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifos nossos)

A Impugnante apresentou todos os documentos necessários para comprovação de poderes de representação, reunindo as hipóteses legais intrínsecas e extrínsecas de admissibilidade, sendo finalmente considerada **CONHECIDA**.

Pelo exposto, pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, o Parecer, inclusive, deve ser **CONHECIDA** a Impugnação, o

que possibilita a análise de seu mérito, vez que apresentada dentro do prazo par tal.

### **RESUMO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA**

O Impugnante apresenta como razões de Impugnação, que a redação da alínea "e" do item 2.1.5 do Edital Convocatório do Certame, que trata da Documentação Complementar estaria incompleta.

Alega que por força no disposto no inciso III, do Artigo 9º, da Lei Federal nº 8.666/93 é vedado ao servidor público da entidade contratante em participar de licitações realizadas pela entidade em que atua.

Refere em seu arrazoado que as Lei de Licitações em nenhum momento versa sobre a vedação na participação da licitação de servidor de outro Município que possui empresa, com o que, postula a alteração editalícia, com a inclusão ao final da alínea "e", do item 2.1.5 do Edital, de que a vedação se aplique apenas no âmbito do Município de Floriano Peixoto.

### **DA FUNDAMENTAÇÃO**

Após análise acerca da matéria levada em tela, via impugnação, temos as seguintes considerações a fazer:

Como sabido, os Entes Públicos devem atentar aos Princípios Constitucionais elencados no Artigo 37, caput, da Constituição federal, quais sejam da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Nesse aspecto, tenho que em nenhum momento o Município deixou de levar em conta quaisquer destes princípios quando da elaboração do Edital de Licitação objeto da Impugnação.

Além da observância dos Princípios elencados anteriormente, os Entes públicos devem observar também a todos os Princípios que norteiam o procedimento licitatório, previstos no Artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, em especial quanto ao da vinculação ao edital, sendo este princípio básico de toda e qualquer licitação.

Vários são os posicionamentos nesse sentido. O eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra intitulada "**Direito Administrativo Brasileiro**", Editora Revista dos Tribunais - São Paulo, 1985, à páginas 225 e 226, leciona o seguinte:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu..."

Na mesma linha, também discorre o doutrinador João Carlos Mariense Escobar, na obra "**Licitação - Teoria e Prática**", Editora Livraria do Advogado - Porto Alegre, 1993, páginas 20 e 21:

"O princípio de vinculação ao instrumento convocatório veda a realização do procedimento em desconformidade com o estabelecido previamente no edital. Como lei interna da licitação, ao edital tudo se vincula. Nem os documentos de habilitação nem as propostas podem ser apresentados em desconformidade com o que foi solicitado no instrumento convocatório, nem o julgamento do certame pode realizar-se senão sob os critérios nele divulgados. Tampouco o contrato poderá desviar-se da sua matriz - o instrumento convocatório - de modo a descaracterizar essa vinculação.

O edital deve referir, obrigatoriamente, o critério de julgamento da licitação, explicitando os fatores que influirão nesse julgamento, e daí em diante tudo deverá ser feito levando em conta o que nele foi divulgado".

É imperativo dizer que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se traduz na regra de que o Edital faz LEI entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes.

Nesse sentido, a Jurisprudência também é dominante:

*RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. LEILÃO. EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. EDITAL FAZ LEI ENTRE AS PARTES.*

*O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se traduz na regra de que o edital faz lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes. (REsp. nº 354.977/SC, Primeira Turma, Superior Tribunal de Justiça, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 18/11/2003, DJ de 09/12/2003, p.213).*

A propósito, o Augusto STJ definia: "O edital é a lei do concurso, sendo vedado à Administração Pública alterá-lo, salvo para, em razão do princípio da legalidade, ajustá-lo à nova legislação, enquanto não concluído e homologado o certame". (RMS nº 13578/MT, Rel. Min. Vicente Leal, DJ de 12/08/2003).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul também já se posicionou a respeito. Vejamos:

*LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO À RESOLUÇÃO 59/00 DA ANVISA. CERTIFICADOS DE BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO E CONTROLE. NÃO APRESENTAÇÃO. Prevendo o edital o atendimento da Res. RDC-ANVISA nº 59/00, que disciplina a inspeção para o fornecimento dos Certificados de Boas Práticas de Fabricação e Controle, não pode sagrar-se vencedora empresa que não apresentar o documento. Não serve a afastar o princípio da vinculação da Administração ao edital declaração de associação de importadores à CELIC-RS, informando que a ANVISA não*

*está apta a fazer as inspeções em todas as empresas, e que as que importam produtos, estando conforme à legislação internacional, poderiam participar de licitações em idênticas condições. HONORÁRIOS. Mesmo ante a presença de litisconsortes necessários, vigoram as S. ns. 105 do STJ e 512 do STF. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE. (Apelação Cível nº 70023216930, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Rel. Dês. Rejane Maria Dias de Castro Bins, julgado em 15/05/2008).*

Conclui-se então que a Administração Municipal deve primar pela observância dos Princípios Constitucionais que norteiam e orientam a realização dos Procedimentos Licitatórios, bem como pelos Princípios inerentes às regras básicas de Licitação.

Deve-se analisar então, o caso específico, ao qual passamos a discorrer.

A Administração Municipal de Floriano Peixoto - RS, lançou um Edital de Licitação que tem por finalidade a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, SOB REGIME DE EMPREITADA GLOBAL, PARA EXECUÇÃO DE OBRAS VISANDO A PAVIMENTAÇÃO DE VIA MUNICIPAL, CONFORME CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, ORÇAMENTO DISCRIMINADO, MEMORIAIS DESCRITIVOS E PROJETOS, COM A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, CONFORME O CONVÊNIO FPE Nº 2021/3963.

Tal Instrumento Convocatório não pode ser considerado como "restritivo" ou "ilegal", somente porque uma determinada empresa manifesta-se nesse sentido.

É imperativo que se proceda uma análise, com base em dados reais, acerca da pertinência das razões de impugnação apresentadas pela empresa.

Necessário pontuar-se que em outros tantos editais publicados pelo Município de Floriano Peixoto - RS, para outros tantos objetos licitados, a solicitação da apresentação de declaração de que a empresa licitante não possua em seu quadro

societário servidor público da ativa, ou de empresa pública ou de sociedade de economia mista, inclusive, sempre se deu nos mesmos termos postos no presente Edital, com o que, em inúmeras outras contratações, com recursos municipais, estaduais ou federais, a exigência sempre foi a mesma.

Isto porque, apenas por exemplo, referem-se as contratações realizadas com Recursos Federais, em que o agente intermediador (Caixa Federal) exige a comprovação de tal situação para fins de instrução e aprovação dos processos, sob pena de não aceitação das propostas obtidas quando não verificada e confirmada a inexistência de vínculo entre o quadro societário da licitante e os quadros de servidores públicos da ativa, ou de empresas públicas ou até mesmo de sociedades de economia mista.

Para evitar qualquer dúvida quanto a definição do servidor, a própria Lei de Licitações o descreveu com sendo "aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público" (art. 84, caput), equiparando-se a este, "quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público." (art. 84, §1º)

A doutrina pátria se posiciona no mesmo sentido, senão vejamos, pelos entendimentos de renomados juristas do direito administrativo.

O servidor público encontra-se proibido de participar de licitação. Há vedação legal firme neste sentido. E servidor público, em sentido amplo, "(...) são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta ou indireta, do estado sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (in Hely Lopes Meireles, Direito Administrativo Brasileiro, 24 ed., p.367).

Para mais além, Celso António Bandeira de Mello conceitua servidores públicos como "todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivos autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência" (destacou-se).

Ainda, o referido administrativista classifica os servidores públicos nas seguintes espécies: servidores titulares de cargos públicos; b) servidores ocupantes de empregos e c) contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição sob vínculo trabalhista, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Veja-se que os doutrinadores não fazem distinção quanto a esfera em que o servidor está vinculado.

Assim o sendo, não cabe a Administração Pública a discricionariedade de avaliar o nível de influência do servidor que intenta participar de certame licitatório, já que a vedação é objetiva. Ademais, o texto legal é claro ao impedir a participação de forma direta ou indireta, como ocorre nos casos em que o servidor se faz utilizar de pessoa jurídica para adentrar ao certame.

Desnecessária também a verificação da influência de servidor na execução do processo licitatório, já que "não passa pela avaliação de saber se os servidores [...] detinham ou não informações privilegiadas [...], basta que o interessado seja servidor ou dirigente de órgão ou entidade pública, para que este seja impedido de participar.

Esta vedação tem sido estendida inclusive a parentes dos servidores, por se entender que isto caracterizaria a participação "indireta" do servidor no certame, o que não passa de lamentável generalização do TCU, que vem determinando a cada um dos seus

jurisdicionados que “não permita, ao contratar empresas prestadoras de serviço, que parentes de servidores sejam contratados pela empresa terceirizada, em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade que devem nortear a gestão da coisa pública”.

Neste sentido, temos que as mesmas são manifestamente e absolutamente IMPROCEDENTES.

**PARECER CONCLUSIVO**

Diante do exposto, não vislumbrando-se quaisquer ilicitudes ou irregularidades que pudessem ocasionar eventual alteração do referido Edital, opina-se pelo INACOLHIMENTO da Impugnação apresentada, para:

1. Manter os termos do Edital Convocatório do Processo Licitatório - Tomada de Preços nº 002/2022, na sua íntegra, pelas razões expostas anteriormente.

Ressalvado o juízo dos que mais sabem, este é o Parecer.

Florianópolis, RS, 15 de Julho de 2022.

**RICARDO MALACARNE MICHELIN**

OAB/RS nº 63.903

**Prefeitura Municipal de Floriano Peixoto**  
**CNPJ 01.612.289/0001-62**  
**RUA ANTONIO DALL'ALBA - 99.910-000 - Floriano Peixoto/RS**

**ATA DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES**

Aos quinze dias do mês de Julho de dois mil e vinte e dois, às 15 horas horas, reuniram-se os membros da Comissão Permanente de Licitações do Município de Floriano Peixoto – RS, com a finalidade de analisar e emitir parecer acerca da Impugnação ao Edital de Processo Licitatório – Tomada de Preços nº 002/2022, apresentada por MAURÍCIO ZANELLA PIAIA EIRELI, após a elaboração de Parecer Jurídico, por quem de direito. Após análise do Parecer emitido pela Assessoria Jurídica do Município, juntamente com a própria Impugnação apresentada, concluiu-se por utilizar tal documento somado ao Parecer Jurídico para se manifestar pelo **conhecimento** da Impugnação apresentada. Por sua vez, no mérito, acolher e utilizar o Parecer Jurídico como razões para deliberar no sentido de manter o Edital nos seus termos integrais. Nada mais, o presente será enviado ao Senhor Prefeito Municipal para análise e decisão.

Comissão

---

Anderson Stempczynski  
Presidente

---

Rafaela Pauletti Zanivan  
Membro da Comissão

---

Suélen Daiana König  
Membro da Comissão

**DESPACHO DO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL REFERENTE AO PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES, RELACIONADO A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO - MODALIDADE TOMADA DE PREÇOS Nº 002/2022, PROPOSTA POR MAURÍCIO ZANELLA PIAIA EIRELI.**

A Comissão Permanente de Licitações, ao analisar a Impugnação ao Edital de Licitações - Tomada de Preços nº 002/2020, proposta por MAURÍCIO ZANELLA PIAIA EIRELI opinou pelo conhecimento da Impugnação apresentada.

O Parecer Jurídico, numa visão mais ampliada, optou por adentrar no mérito da Impugnação apresentada, não tendo vislumbrado quaisquer irregularidades editalícias, ressaltando inclusive que se trata de exigência posta em outros tantos editais sem contudo ter sido objeto de impugnações passadas.

Sendo assim, analisando a Impugnação apresentada, percebo que a Comissão Permanente de Licitações, após o Parecer Jurídico, nele fundamentaram sua Manifestação de forma conclusiva.

Com base no Parecer Jurídico e no Parecer da Comissão Permanente de Licitações, **DETERMINO** o recebimento da Impugnação, o conhecimento da mesma, e no mérito o seu **NÃO PROVIMENTO**, com a finalidade de, conseqüentemente, manter integralmente os termos editalícios.

Oficia-se a empresa acerca de tal decisão para as finalidades de direito.

Florianópolis, RS, 15 de Julho de 2022.

**ORLEI GIARETTA**  
Prefeito Municipal