



## PARECER JURÍDICO

**Solicitante: Comissão Permanente de Licitação**

**Edital de Tomada de Preço nº 01/2022**

**Assunto: Anulação do Processo Licitatório nos termos da Lei 8.666/93.**

**EMENTA. TOMADA DE PREÇO Nº 01/2022. Lei 8.666/93. Contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos e especializados de planejamento, organização e execução de concurso público para preenchimento de 01 (uma) vaga do quadro de pessoal para o cargo assessor jurídico, conforme condições e especificações estabelecidas no termo de referência. Anulação. Ilegalidade.**

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico solicitado pela Comissão Permanente de Licitação, a respeito do esclarecimento formulado pela empresa Objetiva Concursos questionando o edital da Tomada de Preços nº 001/2022 cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos e especializados de planejamento, organização e execução de concurso público para preenchimento de 01 (uma) vaga do quadro de pessoal para o cargo assessor jurídico, conforme condições e especificações estabelecidas no termo de referência.

Em síntese a empresa alega que: 1) o edital e termo de referência trazem contradições quanto as etapas do concurso público; 2) É necessário esclarecer como será a forma de correção da prova discursiva, caso tenha; 3) Não especifica qual será o site/local para a cobrança da taxa de inscrição, bem como os custos pela emissão do boleto bancário; 4) Não é claro quanto a forma de remuneração da empresa, caso o concurso tenha mais de 500 (quinhentos) inscritos; 5) Não é claro sobre a remuneração da empresa caso o concurso não atinja os 500 (quinhentos) inscritos; 6) Quanto as declarações com firma reconhecida, o edital não é claro sobre qual cartório as licitantes devem registrar.



Posto isso, a Comissão de Licitação solicitou a Assessoria Jurídica a emissão de um parecer quanto a legalidade do procedimento.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTO JURÍDICO

A Administração Pública poderá anular e ou revogar a licitação por razões de interesse público, com respaldo no disposto no art. 49 da Lei 8.666/92, o qual dispõe:

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.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

A anulação de um ato administrativo quando eivado de vício é um dever da Administração Pública, segundo Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal “*a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos*”.

Dessa forma, firma-se o entendimento de que é competência da Administração anular seus atos, nos termos da Súmula 473 do STF, veja:

Súmula 473. 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 e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Não obstante, a Lei 4.717/65 que regula a Ação Popular, conceitua alguns atos administrativos lesivos que são nulos, em especial o vício de forma, nos termos do art. 2º, alínea “b” do referido diploma.



Segundo Couto<sup>1</sup> (2020, [n.p.]), o vício de forma se caracteriza pela omissão, pela inobservância incompleta ou irregular de formalidades que garantem a validade do ato administrativo.

Ademais, Carvalho Filho<sup>2</sup> (2018, p. 175) assevera que:

Por isso, para ser considerada válida, a **forma do ato deve compatibilizar-se com o que expressamente dispõe a lei ou ato equivalente com força jurídica**. Desse modo, não basta simplesmente a exteriorização da vontade pelo agente administrativo; **urge que o faça nos termos em que a lei a estabeleceu**, pena de ficar o ato inquinado de vício de legalidade suficiente para provocar-lhe a invalidação (Grifo nosso).

Dessa forma, o processo licitatório é o ato administrativo formal para efetivar as contratações públicas. Ocorre que tais atos, devem se submeter há uma formalidade e quando eivado de vício, merecem ser anulados.

Outrossim, a Administração Pública é salvaguardada pelo Princípio da Autotutela, segundo o qual exerce o controle dos seus próprios atos administrativos. Assim, pode revê-los e, a depender do seu enquadramento, anular os ilegais ou revogar os inconvenientes, *ex officio*, independente de provocação ao Poder Judiciário.

Cretella Júnior (1972, p. 55)<sup>3</sup> explica que:

A autotutela pode culminar no desfazimento do ato administrativo, através da anulação ou revogação. Anular é suprimir ou desfazer o ato ilegal. A ilegalidade é o pressuposto necessário de anulação. A anulação é que pode ser provocada por iniciativa de terceiros ou de ofício, a providência para que se retire do mundo jurídico o ato administrativo eivado de ilegalidade. Revogar, por outro lado, é suprimir ou desfazer ato inoportuno, ineficaz ou inconveniente, na ótica da técnica do direito administrativo.

O uso dessa ferramenta é, inclusive, previsto taxativamente no ordenamento jurídico brasileiro, no que se refere ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, senão vejamos o Art. 53, da Lei 9.784/99:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

<sup>1</sup> COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo. Saraiva, 2020.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Atlas, 2018.

<sup>3</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 108, p. 47-63, out. 1972. ISSN 2238-5177.



Destaca-se, portanto, que a empresa Objetiva Concursos formulou os seguintes questionamentos sobre a etapa do concurso público:

1 ) Favor esclarecer, se além da Prova Objetiva e Avaliação de Títulos deverá ser realizada outra etapa com eventual Prova Discursiva.

Tal questionamento sobre as etapas do concurso público se deu, em razão da contradição entre os itens 5.1 e 6.2.1, b que citam duas fases: prova objetiva e de avaliação de títulos e o item 6.7 e subitem 6.7.1 que citam uma terceira fase da prova escrita, citamos:

#### 5. DAS FASES DO CONCURSO A SEREM EXECUTADAS

5.1. O concurso público será realizado em etapas, como segue:

Cargos de Nível Superior

Prova Objetiva com caráter eliminatório e classificatório e versará sobre questões gerais de nível básico de português, matemática, informática e outros, ainda questões doutrinárias ligadas à área de conhecimento do cargo em tela.

Avaliação de títulos: conforme dispuser o edital, com caráter meramente classificatório evidenciando a qualificação do currículo acadêmico do candidato.

6.2.1. A instituição Contratada deverá elaborar o edital, comunicados e/ou avisos, abaixo relacionados e outros pertinentes ao certame:

b) convocação para as provas objetivas, com os respectivos locais e horários de realização;

Aliás, da forma como é apresentado no edital, a existência de uma terceira etapa, gerou as seguintes dúvidas: *“Se for o caso, podemos considerar a aplicação desta prova junto com a Prova Objetiva, sendo, porém, corrigida apenas a um número pré-definido de candidatos como, por exemplo, a 05 (cinco) vezes o número de vagas oferecidas para o cargo (dentre os melhores classificados na Prova Objetiva)?”*

Dessa forma, a confusão se a existência ou não uma terceira etapa do concurso público, cria a incerteza se a futura licitante vencedora irá atender ou não o objeto, isso porque, as fases precisam estar bem definidas de modo a corroborar com uma proposta que atenda as necessidades da Câmara Municipal de São Simão.



Deve-se lembrar que o edital prevê como responsabilidade da contratada arcar com todos os custos decorrentes do processo, veja-se:

## 21.DAS RESPONSABILIDADES

21.1. A CONTRATADA, responsabiliza-se integral e exclusivamente pelas despesas realizadas durante a prestação do serviço pactuado, assim como por todos os encargos trabalhistas, previdenciários, cíveis e tributários decorrentes das relações que ajustar com empregados ou prepostos seus eventualmente utilizados para auxiliar na prestação dos serviços em tela, ou decorrentes de danos por qualquer razão causados a terceiros, sem qualquer responsabilidade solidária do CONTRATANTE, aos quais desde logo, nesta, assegura o direito de regresso contra a CONTRATADA, em vindo a ser solidariamente responsabilizado.

21.2. A CONTRATADA assume estar ciente de que a estimativa de número de inscritos deste Concurso é uma situação hipotética, baseada no número de inscritos do concurso anterior, bem como por informações do número de inscritos nos concursos das cidades vizinhas.

Diante disso, a existência de uma terceira etapa, que pode ser realizada em qualquer dia, tendo em vista que o edital não dita quando irá acontecer, poderá acarretar prejuízo não só para a contratada, mas como os inscritos que deixaram de comparecer no certame pelo desequilíbrio financeiro, afastando assim o caráter competitivo da prova.

Isso porque, o princípio da competição relaciona-se à competitividade, às cláusulas assecuratórias da igualdade de condições a todos os concorrentes. Viés deste princípio na área econômica é o princípio da livre concorrência (inciso IV do art. 170 da Constituição Federal). Assim, como a lei reprime o abuso do poder econômico que vise à denominação dos mercados e a eliminação da concorrência, a lei e os demais atos normativos não podem limitar a competitividade na licitação.

O inciso do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93 ressalta:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...)

O inciso II do mesmo parágrafo possui resquício dessa vedação ante a proibição de se estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras.



Bem assim, a omissão/contradição quanto as etapas do processo irão impactar diretamente no preço ofertado, o que poderá afastar licitantes que não possuem estrutura para arcar com um possível prejuízo, levando em consideração que a remuneração se dará exclusivamente pela arrecadação da taxa de inscrição, o que trataremos abaixo.

De igual forma, a licitante questiona:

2) Podemos considerar que o recebimento das inscrições será exclusivamente via Internet, com geração de boleto bancário no site da futura CONTRATADA, mas com crédito do valor correspondente à taxa de inscrição em conta corrente a ser indicada pela Câmara CONTRATANTE, este que arcará com as tarifas bancárias decorrentes desta cobrança?

Como pode-se observar, novamente o edital não é claro sobre a forma que será arrecadado as taxas de inscrição, uma vez que se a licitante tiver que arcar com a tarifa bancária para emissão dos boletos, tal custo impacta diretamente na sua proposta, sob pena de ser julgada inexequível, nos termos do art. 48, inc. II, §1º da Lei 8.666/93.

Posteriormente, a empresa Objetiva Concursos fez as seguintes perguntas sobre a forma de remuneração:

3) O item 13.4 do Termo de Referência traz a seguinte redação: “13.4. Caso ultrapasse a estimativa de candidatos, o valor arrecadado será repassado integralmente para os cofres do município de São Simão.” Neste sentido, para que não se caracterize um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, favor informar de que forma será a remuneração da futura CONTRATADA caso o número de inscritos ultrapasse a estimativa inicial de 500 (quinhentos) candidatos.

3.1) Se o número de inscritos ficar aquém dos 500 (quinhentos) candidatos, é correto o entendimento de que a Câmara pagará o correspondente à proposta vencedora, ou seja, para até 500 (quinhentos) candidatos efetivamente inscritos (entre pagantes e isentos)?

Depreende-se que a redação dos itens citados, que o edital não deixou claro qual seria a forma de pagamento a empresa vencedora. Em consulta ao instrumento convocatório, é possível perceber que o edital fixa que o pagamento é feito em três parcelas, cujo valor apurado se dá pelo recebimento das taxas de inscrição, vejamos:

## 19.DO PAGAMENTO E DO PRAZO





#### 19.1. DO PAGAMENTO

O pagamento será efetuado ao licitante vencedor, em três parcelas, mediante a apresentação da respectiva Nota Fiscal, Fatura ou Duplicata, sendo a primeira, correspondente a 30% do valor do contrato paga após a **homologação das inscrições**, a segunda, correspondente a 50% do valor do contrato após a realização das provas objetivas, e a terceira, correspondente a 20% do valor do contrato com a apresentação 22/60 do resultado final do certame.

Isso ocorre, porque o edital estabelece que as despesas do concurso público serão cobertas exclusivamente pela arrecadação das taxas de inscrições, citamos:

(...)

2.1.1. As despesas decorrentes do concurso público serão cobertas exclusivamente pela arrecadação das taxas de inscrições auferidas pela própria Câmara Municipal, incluídos aí a remuneração pelos serviços, as despesas operacionais, trabalhistas, patronais, tributárias e outras, necessárias ao cumprimento da obrigação assumida, devendo a proposta apresentada respeitar o valor limite estabelecido no presente instrumento;

Inclusive, porque o edital **não prevê dotação orçamentária**, sendo então, como forma de pagamento os valores exclusivamente arcados pelas inscrições, citamos:

20.DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS As despesas decorrentes desta licitação serão cobertas pela arrecadação das taxas de inscrição recolhidas pela própria Câmara Municipal de São Simão, que abrirá conta com esta finalidade em específico ou concederá uma conta, repassando o mesmo posteriormente para a Contratada, não havendo desembolso de qualquer valor por parte da Câmara Municipal de São Simão - Goiás, dispensando, dessa forma, reserva de dotação orçamentária.

Por outro lado, têm-se que a regra da Lei 8.666/93 é pela indicação do recurso, vejamos:

Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ - 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;



Isso porque, caso o concurso público não atinja um percentual de inscritos suficientes para arcar com o contrato da licitante, não há previsão de orçamento para garantir o pagamento dos serviços licitados.

Tal situação, irá evidenciar o desequilíbrio econômico financeiro do contrato, colocando a empresa vencedora em uma situação de risco, ou até mesmo de inexecutabilidade, já que o valor arrecadado será menor que os custos para a execução do serviço.

Assim, é dever da Administração, quando detectados erros no certame, que possam ocasionar o cerceamento de interessados na licitação, corrigir tal desacerto, sobretudo, para promover a formulação de propostas que atendam às suas necessidades.

Por fim, para fins de esgotamento, a licitante questiona que:

4) Quanto ao subitem 7.6, alíneas “e” e “f”, do edital, no que tange à exigência das declarações serem registradas em cartório de títulos e documentos, é correto o entendimento de que para fins de cumprimento deste subitem os referidos documentos/declarações deverão conter o reconhecimento de firma do licitante por cartório competente, visando a veracidade dos documentos apresentados?

Veja o que trata o edital:

e) Declaração registrada em cartório de registro de títulos e documentos da empresa ou entidade licitante de que dispõe do pessoal técnico adequado à realização dos serviços e/ou que está de acordo em contratar aqueles que forem necessários para a execução do concurso com qualidade e segurança;

f) Declaração registrada em cartório de registro de títulos e documentos da empresa ou entidade licitante, de sua capacidade de produzir e transportar as provas no período máximo de 24 (vinte e quatro) horas antes do início da aplicação das mesmas aos candidatos;

Ao que parece o licitante questiona se para veracidade das declarações o registro deve ser feito no cartório competente da empresa.

Por outro lado, o edital é claro ao afirmar que o registro pode ser feito tanto no cartório de registro de títulos e documentos da empresa ou da entidade licitante. Nesse ponto, razão assiste o instrumento convocatório, tendo em vista que a possibilidade do registro ser tanto no cartório da entidade quanto no da empresa amplia a competição para as demais empresas de fora do Estado.





Ainda assim, merece apreço que a ausência de firma reconhecida não é óbice para a habilitação da empresa vencedora, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Contas da União, citamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA EM CERTAME LICITATÓRIO. 1. A ausência de reconhecimento de firma é mera irregularidade formal, passível de ser suprida em certame licitatório, em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. 2. Recurso especial improvido. Discute-se no presente feito, se a falta de reconhecimento de firma do advogado subscritor da proposta em feito licitatório é suficiente para eliminação do certame em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ora, a ausência de reconhecimento de firma pode ser facilmente suprida pelos demais documentos apresentados e ao longo do procedimento licitatório (grifo nosso). Deste modo, ela se constitui em mera irregularidade, perfeitamente sanável, pois não causa qualquer prejuízo ao interesse público. 6 Nessa seara, a legalidade estrita cede terreno à instrumentalidade das exigências do edital, porquanto a irregularidade ocorrida (falta de reconhecimento de firma do instrumento de procuração) constitui-se em defeito irrelevante ao não comprometer a identificação do participante e do seu mandatário no certame. (Recurso Especial 542.333/RS – Rel. Min. Castro Meira – Segunda Turma – Data da Publicação: 07/11/05 – grifou-se)

(...)  
Acórdão 291/2014 – Plenário – TCU

9.3. Dar ciência à Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis/RO das seguintes irregularidades e impropriedades ocorridas na Tomada de Preços 05/2013, com vistas a evitá-las em futuros certames licitatórios destinados à contratação de objetos custeados por recursos federais:

9.3.4. Inabilitação de empresa devido à ausência de reconhecimento de firma, exigência essa que apenas pode ser feita em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e com prévia previsão editalícia, conforme entendimento desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.966/2009-2ª Câmara; Acórdão 604/2015 – Plenário

9.3.2 a jurisprudência desta Corte de Contas considera restritiva à competitividade das licitações cláusula que exija a apresentação de documentação com firma reconhecida em cartório, conforme Acórdão 291/2014 – Plenário;

Sendo assim, a Administração não poderia restringir que o registro fosse realizado em um cartório específico, sob pena de ofender o princípio da competitividade.

### 3 CONCLUSÃO

Pelo exposto, a Assessoria Especial Jurídica da Presidência opina pela anulação da Tomada de Preço nº 001/2022, pelo **princípio da autotutela**, com fulcro no Art. 53, da Lei 9.784/99, art. 49, caput, da Lei Federal 8.666/93 e Súmulas 346 e 473 do STF, em razão



da omissão/contradição quanto as etapas do concurso público, bem como pela inexistência de explicação sobre o custo bancário com a arrecadação da taxa de inscrição e ainda, pela ausência de indicação de recursos orçamentários, procedendo-se, incontinenti, à abertura de novo procedimento licitatório, demonstram a nulidade do certame ao incluir e deixar de incluir condições que comprometem o caráter competitivo bem como, ofendem o princípio da formalidade do ato administrativo, nos termos da Lei 8.666/93 e Lei 4.717/65 (interpretada por analogia).

Observa-se, por derradeiro, que a presente análise se restringe aos aspectos meramente jurídicos, não cabendo manifestação sobre a conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Câmara Municipal.

É o parecer. S.M.J.

São Simão-GO, 24 de janeiro de 2023.

**Vitor Hugo Araújo Aloise**  
**OAB/GO 48.971**