

PRC Nº 15/2024

Contratação de empresa para realização de análise de água do Fontanário Capitão Geraldo Cunha. Dispensa de licitação com base no artigo 75, II, da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) c/c o Decreto n. 11.871/23. Vício no cadastro do CNPJ da empresa vencedora. Considerações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre a possibilidade jurídica da realização de aditamento de contrato, alterando o CNPJ da empresa vencedora do PRC 15/2024, dispensa de licitação que tem como objeto a contratação de empresa para realização de análise de água do Fontanário Capitão Geraldo Cunha, ou, se não for possível a correção por meio de aditamento, da anulação parcial do processo, com aproveitamento dos atos anteriores aos geradores da nulidade.

O Setor de Compras e Licitações, por meio do Agente Administrativo *Anderson Mauro da Silva*, encaminha, junto ao pedido de parecer:

- Autos do PRC 15/2024;
- Ofício 182/2024, relatando o vício;
- E-mails trocados entre o Controlador da Câmara Municipal e a Sócia Administradora da empresa contratada;
- Comprovante de Inscrição dos CNPJs citados;
- Consulta realizada na IPM;
- Comprovantes de pagamentos realizados;
- Decisões de casos semelhantes, onde a administração optou pela anulação parcial, com aproveitamento dos atos anteriores.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

De acordo com o relatado pelo Servidor Anderson Mauro da Silva no Ofício 182/2024 e com a consulta realizada com a empresa fornecedora do software administrativo IPM, houve um erro no momento do cadastro do CNPJ da empresa vencedora do PRC 15/2024.

Na proposta apresentada pela licitante não constava o CNPJ ou a razão social da empresa, e as CNDs juntadas ao processo não foram encaminhadas pela empresa, mas obtidas por Servidor, que utilizou equivocadamente o CNPJ de outra empresa do mesmo grupo, sendo esta confusão causada pelo fato de que ambas constam no cadastro da Câmara Municipal.

Após o recebimento da proposta, a empresa encaminhou seu contrato social com o CNPJ correto, o que passou despercebido pelo Setor responsável. Como resultado, o CNPJ que foi indicado nas Justificativas Técnicas do PRC 15/2024, publicado na Autorização de Dispensa no Boletim Oficial do Legislativo, e também informado à IPM e utilizado na emissão de ordens de compra e notas de empenho, não é o CNPJ da empresa contratada.

Buscando esclarecimento, o Servidor Anderson Mauro da Silva encaminhou questionamento à empresa IPM, perguntando se seria possível alterar o fornecedor do processo, e esta respondeu que o recomendável seria a anulação, tendo em vista que os dados do processo já haviam sido encaminhados ao SICOM, gerando a necessidade do cadastro de novo processo. Ainda assim, a consultora afirmou que a análise quanto a necessidade de anulação caberia ao Departamento Jurídico.

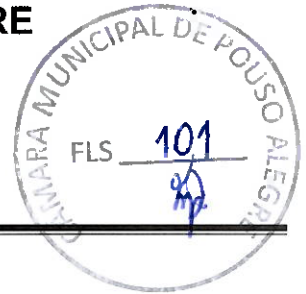
Por fim, o Servidor ressalta que, ainda que tenha havido um erro no CNPJ constante nas Justificativas Técnicas do PRC 15/2024 e no cadastro do sistema da IPM, os pagamentos realizados em virtude do referido processo foram feitos para a empresa correta, de modo que o erro no cadastro não gerou nenhum prejuízo às partes.

Nesse sentido, questiona sobre a possibilidade jurídica da realização de aditamento de contrato ou, se não for possível a correção por meio de aditamento, da anulação parcial do processo, com aproveitamento dos atos anteriores aos geradores da nulidade. Em ambos casos, espera a convalidação dos pagamentos realizados, uma vez



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024



que todos foram feitos para a empresa que realmente deveria ter sido considerada a vencedora do PRC 15/2024.

À vista da documentação coligida, passa-se à análise jurídica.

2. ANÁLISE

Como já acima explicitado, a empresa ENGEQUISA ENGENHARIA QUÍMICA SANITÁRIA E AMBIENTAL, CNPJ 25.703.935/0001-65, encaminhou proposta na qual não constava nem o seu CNPJ e nem a sua razão social. Mas encaminhou seu contrato social, constando esses dados.

Ocorre que ao buscar as CNDs para juntar ao processo, o setor competente considerou os dados, inclusive CNPJ, da empresa ENGEQUISA SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E TÉCNICOS LTDA, em erro que derivou do fato de ambas as empresas constarem no cadastro da Câmara Municipal.

A partir deste erro, houve equívoco nas justificativas técnicas constantes nas páginas 58 e 59 e no cadastro no sistema da IPM, onde ao invés de ser registrada a proposta da empresa Engequisa no CNPJ 25.703.935/0001-65, razão social ENGEQUISA ENGENHARIA QUÍMICA SANITÁRIA E AMBIENTAL, esta foi registrada no CNPJ 24.388.008/0001-16, razão social ENGEQUISA SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E TÉCNICOS LTDA.

Segundo informações prestadas no Ofício nº 182/2024, ainda que tenha havido um erro no CNPJ constante nas Justificativas Técnicas do PRC 15/2024 e no cadastro do sistema da IPM, os pagamentos realizados em virtude do referido processo foram feitos para a empresa correta, de modo que o erro no cadastro não gerou nenhum prejuízo às partes.

O equívoco foi constatado somente quando a Câmara Municipal, apesar de estar realizando os pagamentos no CNPJ correto, da empresa que fez a oferta e estava prestando os serviços, ter solicitado que a contratada passasse a emitir as notas fiscais no CNPJ equivocadamente registrado no sistema da IPM.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

Diante desta situação, o Servidor responsável encaminha questionamento a essa Assessoria Jurídica sobre a forma mais adequada de sanar a irregularidade daí decorrente.

Aventa, inicialmente, a possibilidade de realização de aditamento, com fundamento no previsto no artigo 153 da Lei nº 14.133, que assim dispõe:

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Com todo respeito, não parece ser uma possibilidade. No caso em análise não há propriamente controvérsia ou conflito entre as partes contratantes a demandar a utilização de meios alternativos para sua resolução. Houve mero erro no cadastramento da empresa contratada no sistema da IPM, a ser solucionado unilateralmente pela Administração Pública.

A outra possibilidade levantada foi a anulação parcial do Processo Administrativo 15/2024, com aproveitamento dos atos anteriores ao gerador da nulidade. A respeito desta alternativa, importante tecer algumas consideração.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

Anulação, que alguns preferem chamar de invalidação é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeito ex tunc, ou seja, a partir de então)¹.

Acerca da implicações teóricas da existência de atos ilegais, realça Valter Shuenquener, que

A ilegalidade é, de fato, algo indesejado em todo e qualquer Estado de Direito. Um Estado que prestigie o errado, que vulgarize o inválido e

¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. Ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pág. 242.



PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

que tolere, exageradamente e sem qualquer parcimônia, aquilo que está em conflito com as regras e princípios do ordenamento não subsistirá enquanto Estado de Direito (...). Por outro lado, a Constituição da República não valoriza, apenas, a legalidade. O princípio da segurança jurídica, bem como o da proteção da confiança, enquanto sua dimensão subjetiva, também precisam ser reconhecidos e o caso concreto é o que melhor dirá sobre qual a solução deve ser adotada².

A partir das ponderações acima, coloca-se a seguinte questão: diante de uma ilegalidade a Administração está obrigada a anular o ato ou tem apenas a faculdade de fazê-lo?

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

Há opiniões nos dois sentidos. Os que defendem o dever de anular apegam-se ao princípio da legalidade; os que defendem a faculdade de anular invocam o princípio da predominância do interesse público sobre o particular³.

E, diante da controvérsia, a renomada autora se posiciona da seguinte forma:

Para nós, a Administração tem, em regra, o dever de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal; nesse caso, é o interesse público que norteará a decisão. Também tem aplicação os princípios da segurança jurídica

² Shuenquener, Valter. Segurança Jurídica diante de atos ilegais. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-22/valter-araujo-seguranca-juridica-diante-atos-administrativos-ilegais/#:~:text=A%20convalida%C3%A7%C3%A3o%20se%20opera%20por,o%20momento%20da%20su%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 02 de agosto de 2024.

³ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. Ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pág. 243.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

nos aspectos objetivo (estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (proteção da confiança)⁴.

De fato, a ilegalidade é algo indesejável em qualquer ordenamento jurídico. Não se mostra adequado, dentro de um Estado de Direito, renunciar completamente à correção de eventuais vícios.

No entanto, levando-se em consideração as lições doutrinárias acima reproduzidas, tem-se que a melhor solução será sempre aquela que prestigie a ordem jurídica como um todo, de forma sistemática.

No caso de atos administrativos eivados de vício, tem-se, de uma lado, a exigência de sua anulação, como decorrência do princípio da legalidade. Em contrapartida, ocorre que muitas vezes o desfazimento de um ato pode acarretar consequências gravosas tanto à Administração quanto aos particulares, podendo, assim, ofender tanto o interesse público, quanto outros princípios de envergadura constitucional, como os princípios da segurança jurídica e da eficiência.

Assim, nesses casos, é necessário ponderar entre os princípios envolvidos, a fim de se chegar à solução mais adequada, que nem sempre será a anulação do ato administrativo.

Justamente com base nessas premissas, a Lei nº 14.133/2021 traz dispositivos mitigando o dever de anulação das licitações e dos contratos administrativos, circunscrevendo tal dever aos casos de vícios insanáveis e desde que a anulação se revele medida de interesse público.

Acerca da possibilidade de anulação da licitação, cabe transcrever trechos do artigo 71:

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

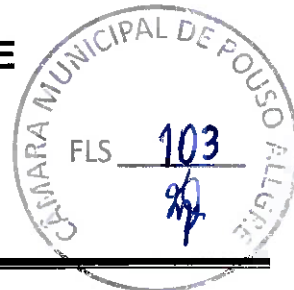
- I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
- II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

⁴ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. Ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pág. 243.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024



III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subseqüentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

(...)

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.

Conforme previsto no § 4º, o disposto no artigo 71 será aplicado às contratações diretas, como é o caso. Da leitura do artigo 71, inciso III, a anulação da licitação exige a presença de ilegalidade insanável. E, nos termos do § 1º, ao pronunciar a nulidade a autoridade deverá indicar os atos com vícios insanáveis.

Assim, constata-se, por expressa previsão legal, que a anulação da licitação deve ocorrer sempre que presente ilegalidade insanável. A partir de uma interpretação *a contrario sensu*, tem-se que a norma está a determinar que não se deve anular a licitação por qualquer irregularidade ou vício que possa ser sanado, mas somente no caso de vícios ou ilegalidades graves.

Os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 que tratam da possibilidade de declaração de nulidade dos contratos também mencionam a necessidade de irregularidades insanáveis. Ademais, realçam que a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público. Vejam-se os seguintes artigos:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do art. 147 desta Lei, e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

A anulação, segundo previsto tanto no caput quanto no parágrafo único do artigo 147, somente deverá ocorrer quando se revelar medida de interesse público. E esta análise levará em conta, entre outros, os aspectos mencionados nos seus incisos.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024



No caso em análise, tem-se que houve mero erro material ao se fazer o cadastro no sistema da IPM da empresa a ser contratada, mas que em nada macula o processo de contratação direta realizado.

Todo o processo de dispensa transcorreu licitamente, tendo sido observados todos os requisitos legais, conforme já atestado no Parecer Jurídico nº 22/2024, cf. fl. 62-67v. Em observância ao disposto no inciso IV do § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 foi realizada pesquisa direta com quatro fornecedores, tendo a empresa contratada feito a oferta de menor preço.

Assim, conforme já dito, o erro de cadastramento no sistema da IPM em nada compromete a regularidade do procedimento de dispensa. A empresa que apresentou a menor oferta está prestando o serviço pelo preço ofertado e recebeu os pagamentos no CNPJ constante do contrato social que juntou ao processo.

Trata-se de vício sanável, de forma que, em vista do expressamente disposto no já transcrito artigo 71, a anulação, ainda que parcial, não se mostra uma medida adequada. Ademais, eventual anulação em nada atenderá ao interesse público, vez que vai gerar custos para o refazimentos de todo o processo desde o momento em que ocorreu o erro do cadastramento, além de poder comprometer a própria execução do serviço contratado, que tem inequívoca utilidade pública. Assim, também à luz do artigo 147 a anulação não se mostra uma medida adequada.

Diante do cenário exposto, ao visio do parecerista a opção que se mostra mais adequada é convalidar o ato dotado de defeito sanável, por meio do qual se registrou o CNPJ errado no sistema da IPM.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho,

A convalidação (também denominada por alguns autores de aperfeiçoamento ou sanatória) é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirma-los no todo ou em parte⁵.

⁵ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

No sentido de que meras irregularidades sanáveis podem ser corrigidas pela convalidação, leciona o mesmo autor:

Não obstante, é preciso reconhecer que a análise da adequação da forma à lei exige carga de comedimento e razoabilidade por parte do intérprete. Em consequência, haverá hipóteses em que o vício de forma constitui, em última instância, mera irregularidade sanável, sem afetar a órbita jurídica de quem quer que seja; em tais casos não se precisará haver anulação, mas simples correção, o que se pode formalizar pelo instituto da convalidação do ato⁶.

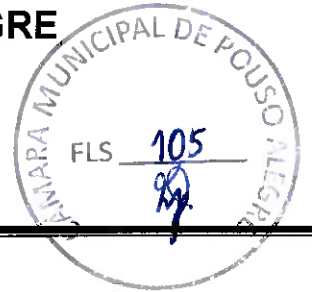
De grande relevância destacar que esse entendimento doutrinário, referente à possibilidade de convalidação de irregularidades sanáveis, é sustentado pela legislação, que é clara no mesmo sentido. Vide o que dispõe o artigo 55 da Lei nº 9.784/99:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Inegável que o erro em análise, no cadastramento do CNPJ junto à IPM, não acarretou lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, de forma que poderá ser convalidado pela própria administração.

O mesmo pode ser dito quanto ao fato de pagamentos terem sido feitos no CNPJ correto, da empresa que de fato está prestando o serviço, e não no CNPJ equivocadamente cadastrado. Mesmo nos casos em que é decretada a nulidade do contrato a Administração tem o dever de indenizar o contratado pelo que houver executado. Assim, inequívoco o

⁶ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2020.



dever de a Administração pagar a empresa licitamente contratada pelos serviços prestados. Veja-se, a esse respeito, o que dispõe o artigo 149 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houve executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Acerca da convalidação em si, importante mencionar a lição do professor Valter Shuenquener:

A convalidação se opera por meio da edição de um ato administrativo que, dotado de efeitos retroativos, retira o vício do primeiro ato ilegal, a fim de que este saneamento permita que o ato inicialmente viciado produza os seus regulares efeitos desde o momento da sua edição⁷.

Desta forma, e por tudo exposto, entende-se que a forma mais adequada de solucionar o presente caso é por meio da edição de um ato administrativo de convalidação, por meio do qual será corrigido o erro no cadastramento, com efeitos retroativos, a fim de que o contrato siga produzindo seus regulares efeitos. Desta forma regulariza-se, igualmente, os pagamentos já realizados.

3 - CONCLUSÃO

Pela análise jurídica empreendida neste parecer, é possível concluir:

⁷ Shuenquener, Valter. Segurança Jurídica diante de atos ilegais. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-22/valter-araujo-seguranca-juridica-diante-atos-administrativos-ilegais/#:~:text=A%20convalida%C3%A7%C3%A3o%20se%20opera%20por,o%20momento%20da%20sua%20edi%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 02 de agosto de 2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PARECER JURÍDICO/ADM. N. 86/2024

1. A fim de se sanar o vício no cadastramento do CNPJ da empresa contratada deve ser editado ato administrativo de convalidação, por meio do qual será corrigido o erro no cadastramento, com efeitos retroativos, a fim de que o contrato siga produzindo seus regulares efeitos.
2. Desta forma regulariza-se, igualmente, os pagamentos já realizados.

Registra-se, por fim, que este entendimento apresenta natureza meramente opinativa, podendo ser afastado pelo acatamento de outro em sentido diverso, para com o qual fica registrado respeito.

Pouso Alegre, 07 de agosto de 2024.

JOÃO PAULO DE AGUIAR SANTOS

OAB/MG – 120847

(Mat. 750)