



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

RESPOSTA AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

PROCESSO LICITATÓRIO: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 006/2025

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de engenharia para a Construção da Creche Pré-Escola - Pró Infância - Tipo 2 no Bairro São Cristóvão, bem como infraestrutura, no município de Itabaiana/SE.

RECORRENTES: GLOBAL CONSTRUÇÕES, SERVIÇOS E MANUTENÇÕES LTDA- CNPJ de nº 23.694.541.0001-62; CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS LTDA- CNPJ de nº 16.458.507.0001-23

EMENTA

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LEI 14.133/2021.

1. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. IRREGULARIDADES SUBSTANCIAIS. Não caracteriza mero vício formal a omissão de item obrigatório da planilha orçamentária com substituição indevida de componente essencial. Divergência no cronograma físico-financeiro quanto ao prazo estabelecido em edital. Impossibilidade de saneamento. Observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Motivação adequada e suficiente. Recurso improcedente.

2. HABILITAÇÃO. CERTIDÃO COM ERRO SISTÊMICO. FORMALISMO MODERADO. Apresentação de certidão positiva de débitos decorrente exclusivamente de falha no sistema informatizado do órgão expedidor, reconhecida pela própria Administração municipal. Comprovação da regularidade fiscal à época da habilitação mediante certidões negativas válidas em períodos anterior e posterior ao equívoco. Aplicação do art. 64, I, da Lei 14.133/2021. Possibilidade de diligência para apuração de fatos preexistentes. Precedente do TCU (Acórdão 1.211/2021). Prevalência da substância sobre a forma. Recurso procedente.

3. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS. Observância aos postulados constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

publicidade e eficiência. Formalismo moderado como vetor interpretativo da nova Lei de Licitações. Busca pela proposta mais vantajosa à Administração Pública. Harmonização entre rigor técnico e flexibilidade procedimental.

I - RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de recursos administrativos interpostos pelas empresas GLOBAL CONSTRUÇÕES, SERVIÇOS E MANUTENÇÕES LTDA e CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS LTDA, contra decisões proferidas pela Comissão Permanente de Licitação que resultaram na desclassificação de suas respectivas propostas no certame em epígrafe.

A Concorrência Eletrônica nº 006/2025 tem por objeto a contratação de empresa especializada para construção de creche pré-escola, sendo regida pela Lei nº 14.133/2021 e demais normas correlatas, em observância aos princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

I.I PRIMEIRO RECURSO - GLOBAL CONSTRUÇÕES

A empresa GLOBAL CONSTRUÇÕES interpôs recurso alegando que sua proposta técnica foi desclassificada de forma errônea, sustentando que eventuais inconsistências seriam meramente formais e passíveis de correção. A recorrente questiona a motivação da decisão administrativa, argumentando que não foram especificados adequadamente os descumprimentos apontados.

Segundo o Parecer Técnico nº 039/2025, a empresa deixou de incluir item obrigatório tanto na planilha quanto na composição, realizando substituição indevida que gerou divergência em relação ao estabelecido pelo edital. Ademais, verificou-se que o cronograma físico-financeiro apresentou divergência quanto ao total de meses estipulados no instrumento convocatório.

I.II SEGUNDO RECURSO - CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS

A CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS LTDA foi inabilitada por apresentar certidão positiva de débitos municipais de Campo do Brito/SE, quando o edital exigia certidão negativa. A recorrente alega que houve falha no sistema informatizado municipal, apresentando declaração da própria Secretaria de Finanças do município reconhecendo o erro sistêmico.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

A empresa comprova que possui regularidade fiscal através de certidões negativas válidas emitidas em períodos anteriores e posteriores ao equívoco, demonstrando que à época da licitação estava em situação regular perante o município.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS

O procedimento licitatório deve observar rigorosamente os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal. Ademais, aplica-se o princípio da motivação, que impõe à Administração Pública o dever de justificar seus atos administrativos¹.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 5º, estabelece princípios específicos das licitações, incluindo a competitividade, a proporcionalidade, o julgamento objetivo e o formalismo moderado, este último previsto expressamente no artigo 12, inciso III, que determina que:

"o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo".

Como ensina Marçal Justen Filho, a Lei 14.133/2021 representa um rompimento com o modelo legislativo da Lei 8.666/1993, atribuindo maior autonomia para a Administração modelar cada licitação, o que implica em maior responsabilidade e exige o respeito ao devido processo legal, incorporando o conjunto de garantias inerentes ao contraditório e à ampla defesa². Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, adverte que a nova Lei de Licitações burocratizou muito o procedimento, tornando-se excessivamente formal, e ressalta a importância de que a aplicação não se transforme em formalismo excessivo que impeça a eficiência administrativa³.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 410.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 45-47.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Burocracia excessiva na licitação incentiva caminhos paralelos. Consultor Jurídico, São Paulo, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-20/burocracia-excessiva-na-licitacao-incentiva-caminhos-paralelos-afirma-professora/>. Acesso em: 16 jul. 2025.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

II.II DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O princípio da motivação constitui garantia fundamental do administrado e elemento essencial para o controle da legalidade dos atos administrativos. Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, a motivação:

"impõe à Administração Pública o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada"⁴.

José dos Santos Carvalho Filho, corroborando este entendimento, destaca que a motivação é pressuposta de validade dos atos administrativos, constituindo elemento indispensável para o controle da legalidade e oportunidade da atuação administrativa, especialmente em processos licitatórios onde a competição exige transparência absoluta nos critérios de julgamento⁵.

O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que

"em pregão, assim como nas demais modalidades de licitação, é necessário registrar a motivação das decisões que desclassifiquem propostas, inabilitem licitantes ou julguem recursos, com nível de detalhamento suficiente para a plena compreensão pelos interessados, em observância ao princípio da motivação"⁶.

II.III DA POSSIBILIDADE DE DILIGÊNCIA E SANEAMENTO

O artigo 64 da Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente a possibilidade de realização de diligências para complementação de informações acerca dos documentos apresentados, desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame.

Marçal Justen Filho ensina que as regras sobre a fase interna, sobre a governança pública e à organização da atividade administrativa da Lei 14.133/2021 têm aplicabilidade imediata, devendo a Administração exercitar o dever de

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 90, p. 57, abr./jun. 1989.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025, p. 145-147.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2024, p. 245



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

planejamento e promover a gestão por competências, respeitando a segregação de funções⁷.

Di Pietro, por sua vez, ressalta que embora a nova lei tenha tornado o procedimento mais complexo, é fundamental que sua aplicação observe os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para evitar o formalismo excessivo⁸.

O paradigmático Acórdão nº 1.211/2021 do TCU estabeleceu importante precedente ao reconhecer que:

"a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro"⁹.

III - ANÁLISE DOS RECURSOS

III.1 PRIMEIRO RECURSO - GLOBAL CONSTRUÇÕES

Após reavaliação criteriosa dos argumentos apresentados pela recorrente, mantém-se integralmente o entendimento técnico consignado no Parecer nº 039/2025.

A análise técnica demonstrou objetivamente que a empresa deixou de incluir item obrigatório na planilha orçamentária, substituindo-o por outro elemento, em desconformidade com as especificações editalícias. Tal irregularidade não se caracteriza como mero erro formal passível de saneamento, mas como descumprimento substancial das exigências técnicas que compromete a adequação da proposta aos parâmetros licitatórios.

O cronograma físico-financeiro apresentado também divergiu do total de meses estabelecido no edital, configurando outra inconsistência relevante. Conforme

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. A aplicabilidade imediata da Lei 14.133. JOTA, Brasília, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/publicistas/a-aplicabilidade-imediata-da-lei-14-133-27042021>. Acesso em: 16 jul. 2025.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 387-389.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.211/2021-Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 2021.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

jurisprudência do TCU: "a desclassificação de propostas sem a adequada motivação" constitui irregularidade¹⁶, contudo, no caso em análise, a motivação encontra-se suficientemente fundamentada no parecer técnico, que especificou as irregularidades detectadas com base em critérios objetivos previamente estabelecidos.

José dos Santos Carvalho Filho ensina que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório impede que a Administração e os licitantes se afastem das regras e condições estabelecidas no edital, sendo vedada a alteração das propostas após sua apresentação, salvo em casos de meros erros formais que não alterem a substância da oferta¹⁰.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 59, inciso V, determina a desclassificação de propostas que **"apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável"**. No presente caso, as irregularidades identificadas não são meramente formais, mas substanciais, comprometendo a avaliação objetiva da proposta.

In initio litis, em que pese a recorrente, ter erigido que o cotejo da alteração é algo simplório, por se revestirem de matéria de caráter eminentemente técnica, estranha, pois, as competências desta setorial licitatória, reputo que o compêndio documental fora remetida ao crivo de análise do emérito setor Técnico de Engenharia, o qual, através do Parecer nº 071/2025 de manifestação da Coordenadora de Núcleo Elaine Cunha Menezes, Parecer nº 071/2025

atestou que após nova análise foi mantido o entendimento de que a proposta apresentada pela recorrente não atendeu integralmente as exigências.

Aqui cabe gizar que, ir de encontro a manifestações técnicas, além de despiciente, configura erro crasso, passível de responsabilização, consoante Art. 28, do Decreto-Lei Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, in fine; assim, repiso, ante a inexistência de expertise técnica para burilar a matéria, nos abroquelamos no entendimento técnico acima testilhado.

(DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942)

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Op. cit., p. 298-301



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

(DECRETO Nº 9.830, DE 10 DE JUNHO DE 2019)

"Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão."

(Acórdão Nº 977/2024 – Plenário)

"9.3. dar ciência à Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais de que empresas licitantes foram desclassificadas do certame, restando consignadas apenas motivações genéricas, sem especificações claras e objetivas sobre quais itens das propostas ofertadas não atenderam ao previsto no edital, em afronta ao princípio da motivação e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.467/2022 e 1.188/2021, ambos do Plenário)"

Ademais, tal inteligência também é arvorada no escólio do excelso pretório Tribunal de Contas da União – TCU, ei-lo:

(Acórdão Nº 2599/2021 – Plenário)

"Como bem ressaltou a Selog, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica consubstancia o erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme mostra o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

"Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa." (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes)" (original, sem grifos)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

(Acórdão N° 3252/2023 – Primeira Câmara)

“1.6.1.1. flexibilização insuficientemente motivada dos requisitos de habilitação exigidos no edital e em sentido contrário ao recomendado no parecer técnico emitido pelo núcleo de engenharia, o que resultou na habilitação indevida da licitante Cynara de Freitas Santos Possebon S/S Ltda., em violação às alíneas “a”, “b” e “c” dos itens 4.2.4.1 e 4.2.4.1.1 do edital, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 2730/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas;” (original, sem grifos)

III.II SEGUNDO RECURSO - CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS

A situação da CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS LTDA apresenta características excepcionais que justificam tratamento diferenciado, em observância aos princípios da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa à Administração.

A empresa comprovou inequivocamente que à época da apresentação dos documentos de habilitação possuía regularidade fiscal perante o município de Campo do Brito/SE. A apresentação de certidão com cadastro positivo decorreu exclusivamente de falha no sistema informatizado municipal, conforme reconhecido pela própria Secretaria de Finanças através da declaração de 02 de julho de 2025.

A documentação demonstra que a recorrente possuía certidão negativa válida no período de 30/04/2025 a 29/06/2025, abrangendo o momento da habilitação, e obteve nova certidão negativa com validade de 30/06/2025 a 29/08/2025, evidenciando a manutenção de sua regularidade fiscal.

O artigo 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente:

“a complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame”.

No caso em análise, a regularidade fiscal da empresa era fato preexistente, sendo a apresentação de certidão inadequada mero equívoco material decorrente de falha sistêmica do órgão expedidor.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que o princípio do formalismo moderado, introduzido pela Lei 14.133/2021, visa evitar que o rigor excessivo na forma



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

prejudique a substância do interesse público, devendo a Administração buscar sempre a melhor proposta para o erário, desde que não haja prejuízo à competitividade ou à isonomia¹¹.

Conforme o entendimento consolidado pelo TCU no Acórdão nº 1.211/2021, "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 licitantes¹²"

IV - DECISÃO

IV.I PRIMEIRO RECURSO - GLOBAL CONSTRUÇÕES

Considerando que a análise técnica identificou irregularidades substanciais na proposta apresentada, que comprometem sua adequação às exigências editalícias, e verificando que a motivação da decisão se encontra suficientemente fundamentada em critérios objetivos estabelecidos no artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, **JULGO IMPROCEDENTE** o recurso interposto pela empresa GLOBAL CONSTRUÇÕES, SERVIÇOS E MANUTENÇÕES LTDA.

A proposta permanece desclassificada, mantendo-se integralmente os fundamentos técnicos consignados no Parecer nº 039/2025, em observância ao princípio da vinculação ao edital e aos critérios objetivos de julgamento.

IV.II SEGUNDO RECURSO - CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS

Considerando que a empresa comprovou satisfatoriamente sua regularidade fiscal à época da habilitação, que a apresentação de certidão inadequada decorreu de falha sistêmica reconhecida pelo próprio órgão municipal expedidor, e que a situação se enquadra nas hipóteses de diligência previstas no artigo 64 da Lei nº 14.133/2021, em consonância com o entendimento firmado no Acórdão nº 1.211/2021 do TCU, **JULGO PROCEDENTE** o recurso interposto pela CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS LTDA.

Determino a habilitação da empresa e a validação de sua proposta para prosseguimento no certame, devendo ser consideradas as certidões negativas de

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Manual de Licitações e Contratos Administrativos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 156-158.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.211/2021-Plenário. Op. cit.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

débitos municipais apresentadas como documentação complementar, que comprovam a regularidade fiscal exigida pelo edital.

V - FUNDAMENTAÇÃO FINAL

A decisão harmoniza-se com os princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade e eficiência, assegurando que o certame alcance seu objetivo precípua de selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, conforme previsto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

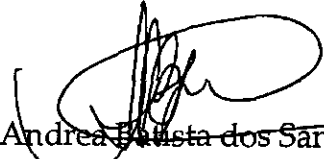
No primeiro caso, preserva-se o rigor técnico necessário à manutenção da qualidade das propostas e o respeito aos critérios objetivos estabelecidos no edital. No segundo, reconhece-se que o formalismo excessivo não deve prevalecer sobre a substância, especialmente quando demonstrada a regularidade da situação jurídica do licitante, em aplicação do princípio do formalismo moderado consagrado na nova Lei de Licitações.

Como bem observa José dos Santos Carvalho Filho, a interpretação das normas licitatórias deve sempre buscar o equilíbrio entre o rigor necessário à manutenção da legalidade e a flexibilidade indispensável à consecução do interesse público, evitando tanto o laxismo quanto o formalismo exacerbado¹³.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e a doutrina administrativista amparam plenamente as decisões proferidas, que observam criteriosamente os ditames legais e os princípios constitucionais aplicáveis ao procedimento licitatório.

Itabaiana/SE, 16 de julho de 2025


Danielle Silva Telles
Agente de Contratação


Andrea Fausto dos Santos
Membro


Patrícia Elany Rodrigues Quirino
Membro


Sabrina Munike dos Santos Souza
Membro

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Op. cit., p. 276-278.

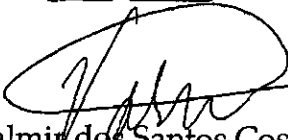


ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Ratifico o presente Relatório mantendo a Decisão anteriormente proferida, no sentido de Desclassificar a Proposta da empresa GLOBAL CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E MANUTENÇÕES e validar a Habilitação a empresa CONSTRUTORA SOL E EMPREENDIMENTOS LTDA, concedendo o PROVIMENTO ao seu recurso interposto, conforme apresentado.

Dê-se conhecimento.

Em 16 / 07 /2025.


Valmir dos Santos Costa
Prefeito