



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA Nº 014/2023

Processo: Concorrência nº 014/2023

Recorrentes: TORRE EMPREENDIMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº.:
34.405.597/0002-57

EMENTA: IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO QUE INABILITOU A RECORRENTE, PELA NÃO APRESENTAÇÃO DO(S) LICENCIAMENTO AMBIENTAL; BEM COMO PELA NÃO REALIZAÇÃO DA VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA.

I. DA TEMPESTIVIDADE

O recurso foi recebido pela Administração Municipal, em 05 de fevereiro do ano corrente, protocolizado pela licitante TORRE EMPREENDIMENTOS LTDA, já devidamente qualificada nos autos do processo administrativo acima epigrafado, doravante recorrentes.

Tendo em vista que a sessão, que deflagrou o prazo recursal, ocorrera em 30 de janeiro de 2024, bem como ao colimar com as regras de prazos estatuída pela Lei Federal Nº 8.666/93, eis que se atesta a esmerada observância tanto as disposições da ali. "a", do inc. I, do art. 109, quanto as do Art. 110 e seu § único, ambos, da Lei 8.666/93, portanto, *oportuno tempore*, já que foram adunados dentro do prazo entabulado na própria ata de julgamento da habilitação, que, em seu turno, além de divulgar o resultado, deflagrou tanto o prazo para interposição de recurso quanto o da impugnação, caso houvesse; posto isso, passa-se a analisar o mérito do recurso.

Não foram apresentadas contrarrazões aos presentes recursos.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Nesse sentido, é cabível a exigência, como meio de qualificação técnico-operacional, aos pretensos interessados na qualificação, de visita técnica prévia desde que justificada, divisando as peculiaridades intrínsecas ao objeto pretendido, de modo a fornecer, aos licitante, a real dimensão do empreendimento, afastando, dessa maneira, aqueles sem as condições necessárias ao desempenho do serviço requerido pela Administração, o que, em tese, previne a descontinuidade do serviço público.

Sobre a questão, interessante transcrever a lição de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 322):

“(…). A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais. A Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XX I), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.(…)”.

(…)

Com efeito, a exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, desde que tecnicamente justificada, pressupõe medida acautelatória adotada pela Administração com vistas à garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações a contento, não constituindo, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo das licitações. Entretanto, não podem ser tais exigências desarrazoadas, a ponto de cercear a participação de possíveis interessados, nem deixar de guardar relação com as necessidades estritamente ligadas ao objeto da licitação. Portanto, tais imposições são admitidas, mas devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, devendo a Administração demonstrar de forma inequívoca, expressa e pública, que foram fixadas segundo razões técnicas. E, quando estabelecidas como requisito de habilitação, devem guardar relação com as garantias indispensáveis ao cumprimento do objeto (...).”⁶ (grifo nosso)

Vejamos, agora, o posicionamento doutrinário acerca da temática:

“Por um lado, parece evidente que determinadas contratações, por sua complexibilidade, podem exigir visita prévia por parte da empresa licitante, para que ela possa efetivamente ter consciência

⁶ Acórdão 2104/2009 Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

das condições necessárias ao atendimento da pretensão contratual, ofertando uma proposta correta. (...)”⁷ (destaque nossos).

Vemos, assim, por fim, colaciono o posicionamento do administrativista Renato Geraldo Mendes:

“Seguindo a lógica e a determinação prevista na parte final do inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal, é possível resolver a questão de duas diferentes formas. A determinação constitucional é no sentido de que as exigências técnicas sejam calibradas pelo objeto (ou pelas obrigações a serem executadas). A solução tem de seguir essa lógica necessária. Portanto, a solução variará de acordo com a complexidade da obrigação (objeto). Sendo as condições locais de execução pouco relevantes para o sucesso da contratação, poderá a Administração apenas facultar ao licitante direito de realizar a vistoria. Por outro lado, sendo as condições locais relevantes, poderá a Administração impor a condição de realização da vistoria como um dever, cujo não cumprimento acarretará a inabilitação do licitante.”⁸

Portanto, percebemos, mais uma vez, desde que arvorado em justificativa técnica, a obrigatoriedade da Visita Técnica Prévia, é, insofismavelmente, hígida, a qual, no caso em apreço, segundo à análise perfunctória do emérito setor de engenharia, restara justificada, conforme se observa na pag. 26 (vinte e seis) do instrumento editalício:

“Justificativa técnica, na forma, exemplificativamente, dos Acórdãos nº 6.130/2012 – 2ª Câmara, nº 3.549/2012 – Plenário, nº 4/2013 – Plenário, nº 1.732003/2017 – 2ª Câmara, nº 1.955003/2017 – Plenário, etc., todos do TCU e Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – 4ª Edição, pg. 424 e segs.:

A visita técnica é fundamental para dar as condições ideais das empresas estabelecerem seus critérios de composição de preço, e

⁷ In Torres, Ronny Charles Lopes, **Leis de Licitações públicas comentadas**, 6ª edição, Rio de Janeiro: Juspodivm, 2014, p. 363.

⁸ In MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações e Contratos Anotada*, 8ª ed., Curitiba, Zênite Editora, 2011.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

observar impedimentos e/ou condicionantes para execução do objeto.

Esta é uma exigência primordial no caso da contratação deste objeto, por se tratar de uma obra de complexa execução, tendo em vista a topografia local, para os serviços de confecção de projetos complementares que estão presentes no orçamento, sendo eles de drenagem pluvial, se faz necessário tal visita da empresa para análise das condições locais e consideração de tais condições em orçamento, visto que, condições de acíves ou declives podem modificar a base de cálculo de redes, fazendo com que mude também as condições de projeto. Haja vista, também há necessidade de solicitar parcela relevante, devido a proporção das obras, assim como, a solicitação de atestados de capacidade técnica da empresa e técnico profissional, com atividades semelhantes ao objeto. Dessa forma, faz-se necessário a exigência da visita técnica, já que este será o momento propício para a empresa relacionar as condições do local onde será executada a obra com suas composições e preços unitários, tornando sua planilha o mais próximo possível da realidade obra.

Até 02 (dois) dias úteis anterior a data indicada no item 2, a empresa interessada, representada por seu Responsável Técnico ou pessoa devidamente capacitada, deverá procurar um representante da Secretaria de Obras do município de Itabaiana, que disponibilizará um profissional para efetuar a visita técnica dos serviços referidos do objeto da licitação, para constatar as condições de execução e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos. A visita deverá ser certificada pelo Engenheiro/Técnico da Secretaria de Obras de Itabaiana. Onde será fornecido o Atestado de Visita e Informações Técnicas. **Esse atestado será Juntado à Documentação de Habilitação, nos termos do Inciso III do Artigo 30, da Lei 8.666/93 de 21/06/93 (Anexo III).** A licitante não poderá alegar, à posterior, desconhecimento de qualquer fato. É aconselhável agendar



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

previamente a visita junto a Secretaria de Obras de Itabaiana a fim de evitar transtornos de última hora.

Por fim, a presente informação tem por base a manifestação técnica, apresentada pelo setor competente, qual seja, Secretaria de Obras, na pessoa do Coordenador de Núcleo **Yan Henrique Tavares Santana**, conforme documentação em anexo.” (sem grifos)

Continuamente, verificamos, que o cerne da questão redonda a quedar em questão eminentemente técnica, ante a tal fato, remetemos as razões recursais para à apreciação de nossa ínclita engenharia, a qual, mediante parecer técnico PMI – 016/2022, pugnou pela manutenção da decisão de inabilitação com base no seguinte, *ipsis litteris*:

“Como solicitado no item 10.3.3, com a devida justificativa na pag. 09, o edital da Concorrência supracitada exigia a visita técnica atestada por responsável técnico do Município.

A Municipalidade entende, pelos motivos já elencados em sua justificativa, que a visita permitiria aos licitantes observar peculiaridades, tomar amplo conhecimento acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital.

Com o aviso de licitação e lançamento do edital, ocorrido em 19 de dezembro de 2023, as empresas licitantes tiveram conhecimento prévio da informação da visita. Desta forma, o Município, por meio da Secretaria de Obras, oportunizou às empresas interessadas o agendamento das visitas, até 02 dias úteis antes da abertura de propostas, com o intuito de oferecer condições favoráveis e não restringir acesso destas.

Fica evidente no item 10.3.3 que o edital exigia a visita técnica atestada pelo município e não facultava a sua substituição apenas por declaração formal. Desta forma, a análise técnica de engenharia foi embasada nos preceitos e exigências do edital.” (original do grifo)

Destarte, resta provado, através de uma série de disposições legais, das mais diversas origens, que a exigência da visita técnica, no caso em apreço, já que é latente a questão técnica, é profícua, por obter supedâneo na legislação aqui apresentada e, desta forma, podemos perceber, com evidência solar, que a ausência da visita, como fora estatuída no edital, é elemento sobrestante a contratação de empresa que execute, conspícuamente, o item albergado em edital.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

De mais a mais, em que pese não ser o mote da inabilitação, já que a passagem doutrinaria a ser transcrita *in fine* versa de julgamento de proposta, à guisa de entendimento e em caráter supletivo, *mutatis mutandis*, quando perscrutado, hialinamente, que os documentos de habilitação são intrincados, aquiesce-los é, possivelmente, dar ensejo ao descalabro e medidas contraproducente, pois, os contratados, tendem a adotar práticas pérfidas e acintosas com vistas a quinhoar o prejuízo latente de sua incapacidade técnica, como pedidos perniciosos de reequilíbrio, o espraio, desarrazoado, da execução contratual, divisando reajustes e outros. Tal entendimento encontra repouso na doutrina de Justen Marçal Filho, *ab litteris*:

“Admitir genericamente a validade de propostas de valor insuficiente pode significar um incentivo a práticas reprováveis. O licitante vencedor procurará alternativas para obter resultado econômico satisfatório. Isso envolverá a redução da qualidade da prestação, a ausência de pagamento dos tributos e encargos devidos, a formulação de pleitos perante a Administração e assim por diante.

(...)

Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato.” (grifo nosso)

Volvendo-se ao ponto pivotal da porfia, igualmente, a melhor doutrina tem ensinado a esse respeito, nos mesmos moldes aqui exigidos, qual seja a possibilidade



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

de exigência da capacidade técnico mediante documentação rotunda, consoante o textualmente exigido em edital e aqui já transcrito.

Tecendo considerações acerca das exigências de qualificação técnico-operacional, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ ponderou:

“Embora tenha que haver competição, ela não é inteiramente livre, pois a proteção do interesse público exige a imposição de certas normas que afastam, por exemplo, as pessoas jurídicas não regularmente constituídas, as que não apresentam idoneidade técnica ou financeira.”

Esse entendimento tem sido encampado pelo, já citado, ilustre Marçal Justen Filho, que esclarece: “Deve-se reconhecer que a exigência somente pode ser exigida quando apresentar alguma utilidade efetiva para a própria Administração”.

Ora, pelo exposto, não há que se falar em omissão da administração, posto que essa deixou explícita e objetivamente claro em edital, cujos requisitos do dispositivo aqui já foram exaustivamente transcritos, que seriam exigidos e considerados aceitos como na forma da lei o licenciamento ambiental nas formas ali prescritas, inclusive quanto ao ser demonstrado!

Tratando a respeito dos requisitos necessários à habilitação, Renato Lopes Becho¹⁰ afirma que “(...) *esses requisitos são de natureza objetiva, sem possibilidade de abertura para discriminações sem correlação lógica para os interesses da Administração, que vai cifrar-se unicamente à verificar se os que acorreram ao certame preenchem ou não os requisitos necessários para disputá-la, segundo os termos prefixados no edital.*”

Ora, é hialino que a exigência pode, sim, ser feita, tendo em vista que o artigo é a unidade básica da lei e se constitui a forma mais prática de se localizar

⁹ In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo. Ed. Atlas : 2000. p 259.

¹⁰ BECHO, Renato Lopes. Elementos de Direito Cooperativo. São Paulo : Ed. Dialética, 2002. p 257.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

alguma informação dentro da mesma, o que, *in casu*, o inc. III, do art. 30, que se refere à capacidade técnica-operacional, e cujos incisos representam um desdobramento do artigo, ou seja, sendo o *caput* o enunciado do artigo, que se refere à ideia central, veja-se que o mesmo terminou com dois-pontos porque será complementado pelos incisos abaixo, que podem ser uma condição, exceção ou esclarecimento, trazendo, no caso, um rol taxativo de exegeses, as quais foram devida e legalmente exigidas.

Ainda, quanto a previsibilidade de diligenciamento, albergada no § 3º, do art. 43, da Lei federal nº 8.666/93, onde vela a possibilidade de se prover diligências com o azo de esclarecer ou complementar a instrução do processo, indigito que tal possibilidade é restrita, pois, não é permitido a CPL se valer de tal dispositivo para fins de corrigir erro essencial de documento que deveriam constar na habilitação, onde fora atestado, insofismavelmente, pelo setor técnico, o caráter insanável; assim, indigita-se que, não poder-se-ia assentir a tal prélio, já que versa da ausência de um documento essencial.

Nesse viés, a fim de sedimentar tal temática amealho, novamente, o testilhado pelo Advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres, que, da propedêutica para o caso em comento, resta configurada a higidez do procedimento, bem como na inaplicabilidade do instituto em comento, ab litteris:

“Podemos apontar alguns limites ao exercício da prerrogativa administrativa para realização de diligências, quais sejam:

- **Vedação à inclusão posterior de documento ou informação de deveria constar originariamente na proposta; (destaquei)**
- Correção de irregularidade essencial;
- Garantia de contraditório para novas informações, que influenciem em decisão contrária ao licitante.

O §3º, ao prever a prerrogativa de realizar diligência, impôs expressa limitação, vedando “a inclusão posterior de documentação que



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

deveria constar originalmente da proposta". Assim, não cabe diligência para que proposta em branco seja complementada pelo licitante, nem para que seja juntado atestado não apresentado oportunamente."

Ao compulsar a exordial da recorrente, vê-se que a mesma justapõe, de modo implícito, seu pleito em um decisum do multicitado excelso Tribunal de contas da União – TCU, mais precisamente, o Acórdão N° 1211/2021 – plenário; Entretanto, incorrera em uma atecnia, vide que, possivelmente de modo pernicioso, tenta inocular um paradigma aplicável as regras da modalidade licitatória do Pregão, regulamentada pelo Decreto Federal N° 10.024/2019, enquanto que, a presente hasta pública, é realizada sob o prisma da Lei Federal N° 8.666/93, ou seja, não tendo a aplicação de seus preceitos ao caso em comento.

No mais, há de avocar a manifestação erigida pela insigne Advocacia Geral da União – AGU, em seu Parecer n. 00006/2021/CNMLC/CGU/AGU, relatado pelos procuradores CAROLINA ZANCANER ZOCKUN e LEANDRO SARAI e, esmiuçado pelo seu anexo: Despacho n. 00556/2021/DECOR/CGU/AGU de lavra do Advogado da União VICTOR XIMENES NOGUEIRA, que corrobora e recrudescer o fato de que uma decisão da colenda corte de contas nacional, para ser aplicada de modo erga omnes, tem que ser observadas as idiossincrasias do caso concreto que levaram ao advento daquela manifestação, que, repito, no presente caso, encontra sua aplicação investivada, vejamos:

(PARECER n. 00006/2021/CNMLC/CGU/AGU)

59. A Constituição restringe em geral as hipóteses de atos vinculantes com caráter de generalidade e abstração, pois tais características são primordialmente da lei, cuja competência é do Poder Legislativo, compartilhada, de certa forma, com o Poder Executivo, ao qual compete não só participar do



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

processo legislativo, mas regulamentar a aplicação na norma editada pelo legislador. Os atos que possuem caráter vinculante são expressamente previstos na Constituição, como se vê no art. 102, §2º, e no art. 103-A[14], bem como no art. 49, V [15], segundo o qual, se o Poder Executivo exorbitar de seu poder regulamentar, seu ato poderá ser sustado. Porém, e esse “porém” é determinante, até que haja a sustação, o ato vigente se presume legal e precisa ser cumprido, pelo menos no presente caso, em que não há nenhuma ilegalidade manifesta no Decreto nº 10.024, de 2019[16].

(DESPACHO n. 00556/2021/DECOR/CGU/AGU)

3. Em atenção ao preceito do formalismo moderado que rege as licitações públicas, a legislação admite que, após o prazo editalício fixado para apresentação dos documentos de habilitação, sejam realizadas diligências instrutórias para esclarecimentos e eventual apresentação de documentação complementar, de maneira que dúvidas relacionadas ao efetivo preenchimento dos requisitos de habilitação sejam devidamente elucidadas, tudo em prol da obtenção da melhor proposta para a Administração. **Esta concessão legal para apresentação de documentação complementar, prevista no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, e aplicável à modalidade pregão, em sua forma eletrônica, por força do que disciplina o art. 4º, inciso XII, e art. 9º, da Lei nº 10.520, de 2002; e o art. 26, § 9º do Decreto nº 10.024, de 2019, não representa, por expressa determinação legal, nova oportunidade para remessa de documentação que já deveria ter sido apresentada ao tempo da entrega da proposta e**



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

abertura da sessão pública, sob pena de violação aos preceitos da legalidade e da isonomia. (destaquei)

Tal entendimento, também é exortado pelo Colendo Tribunal de Contas da União – TCU, onde, em síntese, reputa que erros essenciais e insanáveis, não são passíveis de diligenciamento, onde, da propedêutica para o presente caso, deve-se vergastar a inserção de documentos noveis que deveriam constar do rol inicial, ei-lo:

(ACÓRDÃO 1353/2022 – PLENÁRIO)

“9.3.2. permissão, por parte do órgão licitante, para que a empresa declarada vencedora apresentasse posteriormente, em sede de diligência, informações que deveriam constar da proposta, obtendo vantagem indevida em relação aos outros competidores e quebrando o paradigma da isonomia (art. 3º, da Lei 8.666/1993), violando também o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU sobre o tema;”

Portanto, infere-se que o direito a juntada de documento novo, em procedimentos licitatórios realizados sob a modalidade de Tomada de Preços e Concorrência, não pode ser endossado, por ser *ex nihilo*, ou seja, não ter qualquer amparo legal, vide que o precedente inquerido pelo recorrente, tem sua aplicabilidade, tão somente, nos procedimentos licitatórios realizados sob a égide da modalidade do pregão; ainda, cabe obtemperar que, mesmo que não houvesse a manifestação da cúspide Advocacia Geral da União – AGU, a aplicação de tal instituto seria um malgrado ao procedimento licitatório, já que, segundo o princípio da legalidade, conforme o corolário legal do Art. 37, da constituição federal, onde, segundo o efundido por ele, vê-se que não há como convalidar tal direito, pois inexistente qualquer precedente legal que o lastreie e, por sermos órgão público, em antinomia a esfera privada, só há plausibilidade em se fazer qualquer ato, acaso este esteja



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

previsto em lei de modo prévio, conforme lições do epitome administrativista José dos Santos Carvalho Filho¹¹, ab litteris:

“O princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.⁴⁶ Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.”

Aqui cabe gizar que tal entendimento ainda é hodierno, sendo mantido *in totum*, ao que concerne as modalidades licitatórias de Tomada de Preços e Concorrência, conforme o escorço do Acórdão de Relação 3920/2023 – Primeira Câmara do multicitado egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, a saber:

“c) dar ciência ao Município de Santa Isabel do Pará/PA, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Tomada de Preços 12/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: desclassificação de proposta de licitante face à existência de erro material ou omissão nas planilhas de custos e preços, sem a devida tentativa de correção da falha por meio de diligência, mediante decisão fundamentada, registrada em ata, **desde que não implique na inclusão de documentos novos**, limitando-se a evidenciar situação ou condição pré-existentes, ou se altere, em desfavor da administração ou da isonomia dos participantes, o valor global proposto, em afronta ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1211/2021, 2162/2021, 4063/2020, 2546/2015 e 2873/2014, entre outros, todos do Plenário);” **(destaque nosso)**

¹¹ In CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 30ª Ed., São Paulo: Gen, 2016, pag. 72.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Ademais, como a recorrente erigiu tal pleito em suas razões, além de que é uma questão subjacente que tem o condão de alcançar todos os licitantes, já que, quando se observa uma questão procedimental, ainda que tal asserção não tenha sido inquirida por nenhum outro, as implicações de tal contenda deve ser estendida a todos, porquanto abordar-se-á as razões, com o fito de evitar a perpetração de condutas inomogêneas, conforme os alvires do multicitado Justen Marçal Filho¹², vejamos:

“Isso não pode ser instrumento de punição contra licitantes e contratantes indóceis. A interposição de recurso não caracteriza vício, irregularidade ou abuso de poder. A Administração não tem a prerrogativa de indispor-se contra aquele que interpôs o recurso. Muito menos lhe é facultado agravar a situação do recorrente como instrumento de punição ou de revanche. **Caracteriza-se o desvio de poder, por exemplo, quando a Administração reconhece nulidade apenas quanto ao licitante que interpôs recurso, deixando de fazê-lo quanto aos demais, que se mantiveram inertes.**” (destaquei)

No mais, retroagindo a burilar, somente, o ponto nevrálgico, é cediço que a Administração Pública trilha pelos princípios que a norteiam, ou seja, segue o Poder Público as vias dos Princípios da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, dentre outros correlatos e aplicados às licitações, a exemplo da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Destarte, a Administração Pública está jungida, principalmente, ao Princípio da Legalidade, como aqui demonstrado. Desta forma, podemos depreender que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter normativo (dever ser), especialmente o da Legalidade, onde somente se faz o que a lei determina.

¹² In MARÇAL FILHO, Justen, **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 16ª Ed., Brasília: Revista dos Tribunais, 2014, pag. 1201.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Assim sendo, qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretivas comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, inclui-se, aí, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O supramencionado princípio é de relevância ímpar, posto que não vincula somente a Administração, como também os administrados que a ele aquiesceram.

Esta norma-princípio, mencionada no art. 3º, encontra-se explicitamente disposta no art. 41, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93, que estabelece:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

Trata-se, em verdade, de princípio intrínseco a toda licitação e que impede não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também do descumprimento dos diversos outros princípios atinentes ao certame. O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes.

Nesse sentido, cita-se a lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei 8.666/93, ainda tem o seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o art. 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixar de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (art. 48, inc. I).”

Sobre o tema, a doutrina do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles¹³ nos esclarece:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.”

E consoante leciona Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴:

“O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua "lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que prevê regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda que não reproduzidas em seu texto, como bem o diz Hely Lopes Meirelles, o edital é "a matriz da licitação e do contrato"; daí não se pode "exigir ou decidir além ou aquém do edital.”

Adilson Abreu Dallari¹⁵ apostila:

“Acreditamos que os elementos verdadeiramente essenciais a qualquer modalidade de licitação e que, por isso mesmo, devem ser considerados como princípios fundamentais deste procedimento são três: igualdade, publicidade e estrita observância das condições do edital.”

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 274/275.

¹⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 572.

¹⁵ DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação. Editora Juriscredi. p. 33.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

A jurisprudência é em idêntico sentido:

“MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL. VINCULAÇÃO.

As previsões editalícias vinculam, com força de lei, a Administração e os licitantes, devendo ser estritamente obedecidos os seus comandos. (Reexame Necessário em MS n. 2008.022248-0, de São Joaquim, Rel. Des. Sônia Maria Schimitz, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em 12.02.2010).”

Nessa linha jurídica há que se entender o princípio da isonomia como impeditivo de criar uma “desigualdade injustificada”. No caso presente a desigualdade no julgamento seria latente com o ato habilitatório de licitantes descumpridoras de regras do edital, igualando-os aos cumpridores das mesmas ou, pior ainda, conferindo-lhes vantagens que não poderiam ser aferidas por outros, com a mudança de regras no decorrer do certame.

Corroborando o entendimento acima esposado, seguem julgados:

“ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. 1. A observância do princípio da vinculação ao edital de licitação é medida que se impõe, interpretado este como um todo, de forma sistemática. Desta maneira, os requisitos estabelecidos nas regras editalícias devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. 2. Agravo de instrumento improvido. (TRF-4 – AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 5013232-54.2014.404.0000. Rel. FERNANDO QUADROS DA SILVA – 3ª Turma. Em 20/08/2014. DJ: 21/08/2014)”

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório. O afastamento dos requisitos estabelecidos no edital privilegia a agravante em detrimento dos demais interessados no certame, ferindo o princípio da isonomia dos concorrentes. (TRF-4, AG 5011224-41.2013.404.0000, Quarta Turma, 10 Relatora p/



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 19/09/2013).”

Noutro diapasão, o processamento das licitações nos termos assegurados na legislação é um direito público dos recorrentes. No mais, ressalte-se que a exigência editalícia combatida no descumprimento da requerente em descumar de realizar a visita prévia, lastreado nos ditames mormente ao feito estabelecido não se trata de mero formalismo, como se quer fazer crer, mas de formalidade em si, sem a qual o procedimento poderia ser considerado inválido, posto que bem disciplinado no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666/93:

“Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.”

Assim, a formalidade, o ato administrativo formal da forma de demonstração da tomada de conhecimento dos jaezes técnicos da obra, mediante inspeção in loco, conforme estabelecido em edital, como comprovação dessa condição, não pode ser relegada pela CPL, em tempo algum, sob pena, mais uma vez, de invalidar o procedimento, além de ofender a isonomia, burlar a legalidade e comprometer a segurança do procedimento.

Ora, se o licitante ora recorrente, ao elucubrar o Edital, verificasse a existência de disposição editalícia com a qual não concordava, decerto deveriam tê-lo impugnado, ante a faculdade prevista no §2º do mesmo artigo (41) e Lei de Licitações supramencionados. Todavia, não o fez e permaneceu silente quanto a esses pontos, deixando prescrever esse direito para somente então, em sede de recurso, vir a contestar tal fato, em virtude de correta e necessária inabilitação por descumprimento



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

das exigências do Edital. Então o recorrente anuiu com os termos do Edital, inclusive em relação aos motivos de inabilitação, já que se exige a realização de visita in loco.

Portanto, sabemos que a ninguém é dado o direito de se beneficiar da própria torpeza – NEMO TURPITUDINEM SUAM ALLEGARE POTEST, ou seja, não haveria razão de só neste momento o recorrente entrar com recurso para contestar e se analisar tal ato, quando o momento oportuno já não mais existe, ante a concordância com as disposições editalícias, conforme corolário legal engendrado pelo já citado excelso Tribunal de contas da União – TCU, a saber:

“Considerando, ainda, que a representante pugna pela anulação do certame em razão de o edital estar eivado de vícios ilegalidades, mas não as questionou em sede de impugnação ao edital, mas apenas após a desclassificação da sua proposta de preços;” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6115/2023 - PRIMEIRA CÂMARA)

“considerando que, de acordo com a unidade instrutora, os indícios de irregularidades não se confirmaram, uma vez que: i) as certificações exigidas se justificam, na medida em que são necessárias para assegurar o sigilo profissional sobre dados sensíveis e protegidos dos pacientes; **(ii) e não houve pedidos de esclarecimento e/ou impugnações ao edital acerca das obscuridades alegadas, o que indica que os participantes do certame consideraram as informações do edital suficientes para a elaboração de suas propostas**, além de não ter sido apresentado um conjunto probatório mínimo para sustentar as alegações de obscuridade no edital;” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 314/2024 - PRIMEIRA CÂMARA) **(destaquei)**

B. LICENCIAMENTO AMBIENTAL



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Aprioristicamente, insta repisar que, devido ao caráter demasiado de heteróclito técnico, nos abeberar-nos-emos nas manifestações técnicas do setor de engenharia, vide que, ir de encontro a tais, é, insofismavelmente, incorrer em erro inescusável, passível, assim, de acoimas pelos órgãos de controle, conforme escorço do, já citado, ínclito Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão de Relação N° 3252/2023 – Primeira Câmara, *ab litteris*:

“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)

Há de asserir que, em que pese não ser o ponto pivotal da porfia e, de modo antinômico ao aduzido pela recorrente, há de se asserir que a exigência pelo licenciamento ambiental é exortada pelo Inc. IV, do Art. 30, da Lei Federal N° 8.666/93 c/c Art. 10, da Lei Federal N° 6.938, de 31 de agosto de 1981 c/c Art. 55, da Lei Federal N° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, portanto, infere-se que não se trata de uma “burocracia” absorta inserida no certame por mero talante e a esmo, vejamos:

(Lei Federal N° 8.666/93)

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.” (destaquei)

(Lei Federal N° 6.938/81)

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

(Lei Federal N° 9.605/98)

“Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.”

Veja bem: O edital da licitação estabelece, textualmente, em seu item 10.3.4. e seus subitens consecutivos, a seguinte (mesma) exigência:

“10.3.4. Licença Ambiental da jazida de origem, e, ainda, a “autorização de registro de licença” ou “licenciamento” de competência da Agência Nacional de Mineração – ANM, quanto aos minérios utilizados para execução da obra, em especial (**CASCALHO E BRITA.**), em atendimento à recomendação do Ministério Público de Contas de Sergipe, reforçada pelo Ofício Circular nº 10/2023/GP, referente ao Termo de Alerta 01/2023-DCEOS, do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE.”

(grifo nosso)

Ademais, a despeito da impositividade da exigência editalícia colaciono o escólio do festejado administrativista Justen Marçal Filho¹⁶, a saber:

¹⁶ In MARÇAL FILHO, Justen, **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 14ª Ed., Brasília: Revista dos Tribunais, 2014, pag. 620-621.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

“O exercício de determinadas atividades ou o fornecimento de certos bens se encontra disciplinado em legislação específica. Assim, há regras acerca da fabricação e comercialização de alimentos, bebidas, remédios, explosivos etc. Essas regras tanto podem constar de lei como estar explicitadas em regulamentos executivos. Quando o objeto do contrato envolver bens ou atividades disciplinados por legislação específica, o instrumento convocatório deverá reportar-se expressamente às regras correspondentes. (...) Descoberta a ausência de referência do edital a uma regra legal imperativa, cabe a invalidação do ato convocatório (acompanhada da responsabilização do agente estatal que deixou de incluir no edital um requisito necessário).”

Nessa acepção, erijo, ainda, o brocardo legal constante da remansosa jurisprudência do, já citado, excelso Tribunal de Contas da União – TCU, com o fito de atestas irrefragavelmente a obrigatoriedade em se apresentar a licença em comento, *ab verbum*:

(ACÓRDÃO 1140/2005 – PLENÁRIO)

“9.2.5. inexistência de licenciamento ambiental (Licença Prévia), fato que é considerado irregularidade grave, conforme entendimento manifestado no Acórdão 516/2003-TCU-Plenário;”

(VOTO CONDUTOR DO ACÓRDÃO Nº 1895/2010 – PLENÁRIO)

“No mérito, acompanhamento integralmente o posicionamento da Unidade técnica. A Lei de Licitações exige, em seu art. 30, inciso IV, prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, encontrando o licenciamento da empresa Interessada junto ao Órgão ambiental, para fins de funcionamento e exercício das atividades requeridas no edital, fundamento também no disposto no art. 28, inciso V, segunda parte, da referida lei. Há, portanto, necessidade de se incluir no

Handwritten initials and marks:
A
P
a

Handwritten signature:
mu



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

edital, em razão dos serviços que serão prestados, exigência que reflita a adequada observação da legislação específica (ambiental), cuja comprovação deverá ser apresentada pelas licitantes para habilitação. A lei não previu outro momento para se exigir o cumprimento de leis específicas (como as ambientais), nem para aquelas que impõem o cumprimento de certas condições para o funcionamento da licitante”

(ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 429/2023 – PLENÁRIO)

1.7.1.1. insuficiência na redação dos itens 9.11.3 e 9.11.4 do edital, que exigem, respetivamente, a apresentação do Certificado de Licença de Funcionamento, em atenção ao disposto no art. 9º da Portaria 240/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e do Licenciamento Ambiental, nos termos previsto no art. 2º, caput e § 1º da Resolução CONAMA 237/1997, considerando que a empresa licitante não necessariamente é o fabricante da medalha, o que afronta o disposto no inciso IV do art. 30 da Lei 8666/1993;

Ainda, insta arregar que o entendimento do colendo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE, já alvitrou o caráter cogente e ímpoluto em se perquirir o licenciamento ambiental, conforme exsurge tanto na manifestação tombada pelo protocolo N° 003678/2019 quanto pelo novel Ofício Circular n°: 10/2023/GP, conforme dicção:

(Manifestação N° 003678/2019 – TCE/SE)

“Que os editais de licitação devem prever, na fase de habilitação técnica, a exigência de prova de atendimento de requisitos previstos em leis especiais, como é o caso de licenças ambientais e de autorização para exploração de recursos minerais (art. 30, *caput*, inciso IV, da Lei n. 8.666/93).”

(Ofício Circular n°: 10/2023/GP – TCE/SE)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

“O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, no uso de suas atribuições legais, ALERTA os gestores das esferas Municipal e Estadual para adotarem medidas preventivas e regulatórias quanto à exigência da autorização de Registro da Jazida e Licença Ambiental oriundas de materiais utilizados em obras públicas por contratação direta ou indireta.

Este procedimento pode ser previsto já no edital de Licitação e também nos Contratos (forma Indireta) e, no caso de contratação direta, **exigindo-se do(s) fornecedor(es), anexando aos respectivos boletins de medições:**

- **Nomes dos fornecedores de paralelepípedos, pessoa jurídica (com CNPJ) ou pessoa física com CPF; localização, endereço;**
- **Registro da jazida no DNPM;**
- **Licença ambiental da exploração.”**

No mais, ao perscruta o arcabouço documental colacionado pela recorrente, vê-se que a matéria refoge a se revestir de caráter eminentemente técnico, estranho, pois, as competências desta setorial licitatória, assim, com o azo de abroquelar o enfrentamento da matéria, remetemos ao crivo de análise do emérito setor de engenharia municipal, que nos fornecerá arrimo para a elaboração do relatório.

Nessa senda, instamos o precitado setor a manifestar-se sobre os fatos propugnados pela recorrente, onde, mediante o Parecer Técnico PMI – 016/2022, de lavra do Coordenador de Núcleo YAN HENRIQUE TAVARES SANTANA, que prolatou o seguinte entendimento:

“Em resposta ao pedido da empresa TORRE EMPREENDIMENTOS LTDA, após análise das Licenças Ambientais, verificou-se que as mesmas apresentam as devidas Autorização Nacional de Mineração – ANM, onde a equipe técnica acata o pedido do recurso referente a



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

este questionamento. Toda via, não impediria que a empresa poderia ter apresentado este documento impresso e anexado junto as Licenças Ambientais apresentadas.”

Portanto, quanto a este ponto, deduz-se que houve falha quando da avaliação pretérita constante do Parecer Técnico e, como medida hábil a escoimar o vício tela, bem como sob à égide do princípio da autotutela¹⁷, deve este ente federativo rever seu *decisum*, neste espectro, já que o licenciamento da recorrente é conspícuo, frente ao princípio cingido, consubstanciado nos verbetes de súmula N° 346 e 473, a saber:

(Súmula 346)

“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.” (original sem grifos)

(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 ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Nessa inteligência, a fim de elucidar quanto ao Princípio suso aludido colaciono o alvitre da administrativista DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Editora Jurídico Atlas, 2006, in verbis:

¹⁷ “A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.” (In FILHIO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: gen. 2016. P. 87.)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

“Esse poder da Administração está consagrado em duas súmulas do STF. Pela de nº 346, “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”; e pela de nº 473, “a administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.”
(original sem grifo)

Ainda, cumpre avertir que qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve observar os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretivas comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, incluem-se, aí, os princípios da razoabilidade¹⁸, da eficiência e da economicidade¹⁹.

¹⁸ “Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Como ressalta Hely Lopes Meirelles, “não se trata - diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito - da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’ ”.

Ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro: “Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiraram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade.” (grifo original) (Alexandre de Moraes, 2016, p. 243-244)

¹⁹ O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.⁸⁸ Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto.

Incluído em mandamento constitucional, o princípio pelo menos prevê para o futuro maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. Trata-se, na



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Essas normas-princípios encontram-se dispostas na Constituição federal, que os elegeu como princípios que devem nortear a Administração Pública.

O Tribunal de Contas da União vem proferindo diversos entendimentos no sentido de que a Administração Pública não deve fazer uso da Legalidade extremada para desclassificar licitantes, deve sim observar o princípio da isonomia e buscar a proposta mais vantajosa, vejamos:

“Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências (Acórdão nº 2.302/2012-Plenário)”

“No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados (Acórdão nº 357/2015-Plenário).”

verdade, de dever constitucional da Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que derem causa à violação. Diga-se, entretanto, que de nada adiantará a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, a qual, diga-se por oportuno, já há muito deveria ter sido instituída se tivesse sido regulamentado o art. 37, § 3º, da Constituição Federal, que, mesmo antes da alteração introduzida pela mencionada Emenda Constitucional, previa expressamente a edição de lei para regular as reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Fora daí, o princípio, tanto quanto tem sido esse último mandamento, tornar-se-á letra morta.” (sem grifos) (José dos Santos Carvalho Filho, 2016, p. 83-84)





ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência passou a integrar o rol de mandamentos norteadores da atividade administrativa. Este princípio traz em si o conceito de otimização dos atos administrativos, visando o menor dispêndio de recursos públicos. E, sendo norma constitucional, sua observância passou a ser item exigível por parte dos administradores públicos. Neste sentido, deve-se atentar para a importância de a Administração Pública ser pautada pela incessante busca da eficiência, devendo referido princípio figurar como princípio orientador da atividade administrativa.

Nesse diapasão, percebe-se que eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Numa ideia muito geral, aplicada ao caso em tela, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado (consecução satisfatória do objeto, como no caso, utilizando-se do binômio custo/benefício, posto que, dessa forma, deve-se verificar a finalidade-mor do procedimento licitatório). Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de persecução do maior benefício com o menor custo possível. Seria inexplicável, portanto, a tese de inabilitar empresa que, jungiu documentação hígida no certame em detrimento de uma possível contratação mais dispendiosa para o poder público!

Seguindo essa linha de orientação, temos, como desdobramento, que a Constituição procurou igualmente reforçar o sentido valorativo do princípio da economicidade, que, incorporado literalmente pelo art. 70, caput, da Carta Federal, nada mais traduz do que o dever de eficiência do administrado na gestão do dinheiro público. Seria econômico um contrato que, partindo-se uma previsão inicial tecnicamente operada, seria razoável frustra um certame por um excesso de formalismo, mas comprovadamente apto? Impõe-se a negativa!



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

E, dessa noção indiscutível, extrai-se o princípio da razoabilidade: Em boa definição, é o princípio que determina à Administração Pública, no exercício de faculdades, o dever de atuar em plena conformidade com critérios racionais, sensatos e coerentes, fundamentados nas concepções sociais dominantes. Seria razoável, dessa forma, não permitir que uma habilitação comprovadamente apta fosse desconsiderada? Dever-se-ia conspurcar o interesse público, a preservação do erário em inobservância a legalidade? Certamente não.

Assim, deixando de lado a tosca interpretação gramático-litera e se partindo para a interpretação teleológica, que é o fim a que a lei se destina, posto que, como bem enfatizou o renomado jurista Carlos Maximiliano, "o direito deve ser interpretado de forma inteligente, não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.", vê-se, hialinamente, que a inabilitação de empresa regular, é prejudicial à Administração Pública.

A Administração não deve utilizar critérios absolutos, como no caso em tela, devendo escoimar seu ato, ou seja, anuindo, parcialmente, nos termos do recurso e declarando a empresa habilitada, por total observância aos critérios estabelecidos, a habilitação não pode ser rejeitada.

Entretanto, muito embora a recorrente conseguirá transmutar o julgamento que se imiscui ao licenciamento ambiental, como dito alhures, as inconsistências da visita técnica, mantém-se indelével, assim, atribuindo o provimento parcial do recurso, conforme comentários constantes das fls. 07 – 27 deste relatório.

Outrossim, é bem de perceber que, diante de todo o exposto, ficou evidenciado que, a reconsideração dos documentos da habilitação, restou investivada,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

haja vista que, o desbaste de um dos elementos de habilitação, tem o condão de sobrestar a habilitação da recorrente.

Dessa forma, ante todo o exposto, passemos à opinião final.

IV. DA DECISÃO

Dessa forma, ante todo o exposto, passemos à opinião final.

Disso, reiterando que esta Comissão, não se prendendo a tecnicismos, rigorismos ou legalismos, não se confundindo este último com legalidade, da qual não nos afastamos, e se efetuando uma interpretação teleológica da licitação, ou seja, o fim a que se destina, que é sempre a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, busca esta que só pode ser obtida com a obtenção da contratação mais segura para o Poder Público, aliada à estrita observância do princípio constitucional da isonomia, e em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos entendemos, respaldados pelo parecer técnico do setor de engenharia, corroborado pelo acima demonstrado, estar em consonância com os ditames legais atinentes à matéria a manutenção quanto à inabilitação da empresa recorrente, o que entendemos, inclusive, para salvaguardar o interesse do Poder Público, e no intuito de atingir a finalidade-mor da licitação, qual seja a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, calcada na isonomia da competitividade entre os participantes, atendimento às normas atinentes e segurança da contratação.

Assim, diante do exposto, esta Comissão, fundamentada nas razões aqui apresentadas, no art. 109 da Lei nº 8.666/93, no item 16 do Edital e, ainda, no art. 41 da mesma Lei de Licitações, **DECIDE** no sentido de conhecer o recurso apresentado,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

posto ser tempestivo e legítimo e, assim, após procedida a análise dos seus argumentos para, no mérito do recurso perpetrado pela recorrente **TORRE EMPREENDIMENTOS LTDA**, desconhecendo-se das alegações, para se manter indene a decisão proferida inicialmente, no sentido de que se permaneça incólume a decisão que inabilitou a empresa recorrente.

É o relatório e entendimento manifesto. À superior consideração.

Itabaiana, 23 de fevereiro de 2024.

Danielle Silva Telles
Presidente da CPL

Augusto Douglas Mendonça Ribeiro
Membro

Elaine Cristina dos Santos Cunha
Membro

Patrícia Elany Rodrigues Quirino
Membro

Ratifico o presente Relatório para manter a Decisão anteriormente proferida, ao que atine ao recurso da TORRE EMPREENDIMENTOS LTDA LTDA.

Dê-se conhecimento.

Em 26/02/2024.

Adailton Resende Sousa
Prefeito