



PREFEITURA DE  
**NOVO ORIENTE**



## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

**PROCESSO ELETRÔNICO Nº:** CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 05.016/2023

**RECORRENTES:** ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA. e URBANA LIMPEZA  
E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI

**CONTRARRAZOANTE:** ATOS GESTÃO AMBIENTAL E SERVIÇOS LTDA.

As Empresas **ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 19.125.143/0001-58, e **URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**, inscrita no CNPJ nº 13.259.179/0001-48, vêm propor Recurso Administrativo com fundamento no artigo 109 da Lei nº 8.666/93, contra as decisões tomadas por esta Comissão em face do julgamento do processo licitatório Concorrência Pública nº 05.016/2023.



## 1. DOS FATOS

A Secretaria de Infraestrutura de Novo Oriente/CE, tendo lançado edital visando a contratação de serviços de limpeza pública para o município.

O edital fora publicado, e não houve nenhum questionamento acerca de suas cláusulas, exigências e condições. No prazo previsto, a Comissão de Licitação realizou a sessão inaugural, recebendo dos presentes, os envelopes documentos e propostas, procedendo com o rito da Lei nº 8.666/93.

Na oportunidade, foi concedido aos licitantes a oportunidade para analisar e avaliar os documentos de seus concorrentes. Posterior a isso, a Comissão julgou os documentos de habilitação, tendo como norte as determinações do edital. Em seu julgamento, tornou público o resultado, deixando claro quem estava habilitado, ou seja, atendeu às exigências do edital, assim como aqueles que descumpriram as recomendações ali contidas.

As decisões foram devidamente publicizadas na imprensa oficial, bem como no diário oficial do estado do Ceará e jornal de grande circulação estadual.

Concedido prazo para interposição de recursos administrativos, como determina o artigo 109, I, a da referida lei, as recorrentes protocolaram junto à Comissão com a devida discordância da causa de suas inabilitações.

## 2. DAS QUESTÕES PREMILINARES

### 2.1. Admissibilidade dos Recursos

No presente caso, se observa a existência dos pressupostos de admissibilidade nos recursos interpostos pelas empresas recorrentes.



Portanto, posto que estão presentes os pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), esta Comissão passará à análise do mérito que ora se apresenta.

### **3. BREVE SÍNTESE RECURSAL**

A recorrente ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA. argumenta em sede recursal que apresentou todas as licenças ambientais necessárias e que os responsáveis técnicos não compõem o quadro diretório da empresa e que, por esta razão, não foi juntada a comprovação de vinculação permanente destes. Requer, portanto, que seja reformada a decisão que lhe inabilitou para o certame.

A recorrente URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI argumenta em sede recursal que a declaração formal foi apresentada, estando ausente somente a assinatura em decorrência de um erro de impressão. Ademais, argumenta que prever um índice de endividamento geral restringe a competitividade da licitação. Requer, por fim, que seja reformada a decisão que lhe inabilitou para o certame.

### **4. DAS CONTRARRAZÕES**

Dado os recursos apresentados, a empresa ATOS GESTÃO AMBIENTAL apresentou contrarrazões. Em síntese, a contrarrazoante alega que as empresas recorrentes tem intuito meramente protelatório com o recurso interposto, bem como aduz que deve ser mantida a decisão de inabilitação anteriormente tomada por esta Douta Comissão.

### **5. DO MÉRITO**

#### **5.1. DA EMPRESA ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA.**



Esta Comissão de Licitação busca sempre proceder com julgamentos fundamentados na Legislação pertinente às licitações, nos Princípios e no próprio edital.

Por sua vez, o edital é o instrumento hábil em que a Administração estabelece suas normas e regras. Além disso, as exigências detêm um sentido próprio e específico por traz de cada mandamento.

No caso em comento, dispõe o edital acerca do rol de documentos necessários à comprovação de que a empresa está hábil a participar do processo licitativo. Não obstante, insta destacar que as exigências não são inúteis, mas trazem consigo um propósito claro e objetivo.

Todavia, o julgador, para o bem do objetivo da Administração, não deve se ater a mandamentos os quais se mostram por ademais exagerados ou até mesmo rigorosamente formais, pois, por mais que versem sobre o torneiro um rol de normas objetiva, o propósito da licitação jamais poderá ser deixado de lado.

Em processos administrativos “auxiliares”, categoria o qual se classifica o presente processo, a Lei de Licitações (8.666/93) reina como um grande guarda-chuvas, trazendo premissas e máximas que auxiliarão a gestão para um julgamento mais adequado.

Neste condão, temos o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** que possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

**Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da



proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

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

**Art. 55.** São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

**XI** - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

[grifos acrescidos]

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da proibição administrativa e do julgamento objetivo.

Nesse sentido, vale citar 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 n 8.666/93, ainda tem 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 artigo 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 requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem 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 (artigo 48, inciso I).



Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.

No mesmo sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos.



Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto.

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei. [grifos acrescidos]

No mesmo sentido, ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital. “ao qual se acha estritamente vinculada”.

Logo em seguida, a Lei assegura a qualquer cidadão o direito de impugnar o edital de licitação por motivo de ilegalidade.



Segundo Hely Lopes Meirelles, o edital “é lei interna da licitação” e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediram. [grifos acrescentados]

Demais disso, as Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre Licitações e Contratos são bastante elucidativas no que se refere à necessidade de vinculação não só do certame, mas também do próprio contrato e de sua execução ao instrumento convocatório:

#### **Vinculação do Contrato ao Ato Convocatório**

É obrigatória vinculação do contrato à proposta do contratado e aos termos da licitação realizada, ou aos termos do ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Nos termos do art. 41 da Lei nº 8.666/1993 a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

#### **Acórdão 1060/2009 Plenário (Sumário)**

Observe, no que se refere a eventuais alterações propostas, o dever de manutenção do vínculo e compatibilidade estabelecidos inicialmente entre o ato convocatório, o cronograma físico-financeiro e a execução da obra.

#### **Acórdão 1932/2009 Plenário**

Abstenha-se de aceitar propostas de bens com características diferentes das especificadas em edital, em respeito ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, consoante o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

#### **Acórdão 932/2008 Plenário**

Faça constar dos termos de contratos cláusula que estabeleça sua vinculação ao edital de licitação, conforme o art. 55, XI, da Lei no 8.666/1993.

#### **Acórdão 2387/2007 Plenário**

Observe rigorosamente o princípio da vinculação ao edital, previsto nos arts. 3º e 41, da Lei nº 8.666/1993, abstendo-se de efetuar prorrogações de contratos não previstas.

#### **Acórdão 1705/2003 Plenário**



Observe que o instrumento de contrato vincula-se aos termos da licitação, conforme disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, não podendo acrescentar direitos ou obrigações não previstos no instrumento convocatório.

**Acórdão 392/2002 Plenário**

Observe a obrigatoriedade de vinculação entre o edital e o contrato prevista no art. 41 da Lei nº 8.666/1993.

**Acórdão 286/2002 Plenário**

Deve ser cumprido o disposto no art. 54, § 1º, da Lei no 8.666/1993, no que tange à conformidade entre os contratos assinados com os termos das respectivas licitações e propostas a que se vinculam.

**Decisão 168/1995 Plenário**

Abstenha-se de modificar, mediante tratativas com as empresas participantes do certame, a natureza e as características do objeto licitado, em atendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, estabelecido no art. 3º da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 3894/2009 Primeira Câmara**

Observe, na elaboração dos contratos, os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, bem assim do ato que autorizou a dispensa ou inexigibilidade e respectiva proposta, conforme disposto no art. 54 da Lei nº 8.666/1993.

**Decisão 107/1995 Segunda Câmara**

[grifos acrescentados]

Por derradeiro, importante salientar que, em se tratando de norma constante de Edital, deve haver vinculação ao instrumento convocatório, sob pena de afronta ao próprio princípio da segurança jurídica. Do contrário, seriam permitidas inúmeras alterações dos critérios de julgamento e da própria execução de seu objeto, perpetuando-se total insegurança de seus termos.

No caso em tela, observamos que a recorrente foi inabilitada por não cumprir o que determina os itens 3.5.2, 3.5.3 e 3.6.1.2.1 'b' do edital.

A partir da análise detida da documentação apresentada pela empresa, percebemos que as declarações, tanto a do licitante responsável pela coleta e transporte dos resíduos quanto a formal emitida pela proprietária da unidade de tratamento, estão ausentes.



É imprescindível destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, incumbe ao Poder Público o dever de cuidar do meio ambiente, tendo isto como norteador de suas decisões. Vejamos a literalidade do texto Constitucional:

**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (grifos nossos)

Em consonância com a Carta Magna, a Lei de Licitações aborda a sustentabilidade como inerente aos processos licitatórios, bem como ratifica a sua função norteadora para com a Administração Pública. Senão, vejamos:

**Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada 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.

Com isto, com fulcro na Constituição Federal vigente, nas normas infraconstitucionais e, ainda, nos princípios norteadores do direito e da administração pública geral, uma vez que ausentes estas declarações que visam garantir a sustentabilidade deste processo, a argumentação da Recorrente não merece prosperar.

## **5.2. DA EMPRESA URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**

De início analisemos a ausência de assinatura na declaração formal emitida pela proprietária da unidade de tratamento de que trata o item 3.5.3 do edital. Nota-se que falta



de assinatura não invalida o documento apresentado e, neste ponto, razão assiste à empresa recorrente.

Neste sentido repousam as orientações e decisões mais atuais dos tribunais pátrios. Conforme se nota:

Acórdão 3340/2015 – Plenário (rel. Min. Bruno Dantas)

Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993).

Assim, entendemos que no que tange a apresentação de declaração que prevê o item 3.5.3 do edital a decisão tomada em sessão deve ser modificada.

Entretanto, acerca da estipulação de índice de Endividamento Geral (a.6.2 do edital), entendemos precluso o direito da Licitante de questionar as normas editalícias. Explicamos:

A lei de licitações prevê a possibilidade de impugnação aos linhas editalícias em momento prévio. **Entretanto, o presente instrumento convocatório não foi, em momento oportuno, impugnado por nenhum dos licitantes, inclusive a Recorrente.**

É cediço que se na qualidade de interessado não impugnou o edital, também não poderia fazê-lo no momento relativo a recursos administrativos, dado a máxima de que o edital não pode ser questionado administrativamente após a fase de interposição de recursos.

Neste entendimento se dispõe o TJ-MS, veja:

O decurso do prazo decadencial previsto no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 impede tão somente a interposição de recurso perante a própria Administração, inexistindo qualquer óbice para a impugnação de normas editalícias perante o Poder Judiciário. (TJMS. Apelação Cível nº 2006.007857-5, Rel. Des.



Paschoal Carmello Leandro, Data de Julgamento: 30/09/2008, 4ª Turma Cível, 20/10/2008)

Não obstante há entendimento que não havendo impugnação, estaria inclusive impedido de realiza-lo em mandado de segurança:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO PÚBLICA - DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPUGNAR O EDITAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO. 1. DEIXANDO A LICITANTE DE IMPUGNAR O EDITAL, NA VIA ADMINISTRATIVA, NÃO É LÍCITO FAZÊ-LO MEDIANTE MANDADO DE SEGURANÇA, DAÍ RESULTANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DO INTERESSE PROCESSUAL. 2. PROCESSO EXTINTO. (TJ-DF - MS: 20020020050894 DF, Relator: ESTEVAM MAIA, Data de Julgamento: 02/03/2004, Conselho Especial, Data de Publicação: DJU 29/03/2004 Pág. : 44)

Ainda neste diapasão, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal determinou:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO PÚBLICA - DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPUGNAR O EDITAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO. 1. DEIXANDO A LICITANTE DE IMPUGNAR O EDITAL, NA VIA ADMINISTRATIVA, NÃO É LÍCITO FAZÊ-LO MEDIANTE MANDADO DE SEGURANÇA, DAÍ RESULTANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DO INTERESSE PROCESSUAL. 2. PROCESSO EXTINTO. (TJ-DF - MS: 50896720028070000 DF 0005089-67.2002.807.0000, Relator: ESTEVAM MAIA, Data de Julgamento: 02/03/2004, Conselho Especial, Data de Publicação: 29/03/2004, DJU Pág. 44 Seção: 3)



Isto posto, os questionamentos suscitados acerca das normas editalícias encontram-se **preclusos**. Sendo, conseqüentemente, inviável a argumentação de que a estipulação do índice em comento restringe a competitividade deste processo licitatório.

## 6. DA DECISÃO

*Ex Positis*, após o debate acima, **INDEFERIMOS** os pleitos recursais, mantendo a decisão de inabilitação de ambas empresas Recorrentes, ora tomada pela Nobre Comissão.

É nossa revisão.

Novo Oriente, 27 de Dezembro de 2023.

  
Paulo Sergio Andrade Bonfim

Presidente da Comissão de Licitação Município de Novo Oriente/CE



PREFEITURA DE  
**NOVO ORIENTE**



À SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

MUNICÍPIO DE NOVO ORIENTE/CE

Senhor (a) Secretário (a),

Encaminhamos cópia dos recursos impetrados pelas empresas **ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA.** e **URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**: participantes da **Concorrência Pública nº 05.016/2023-CP**, com fundamento no art. 109, parágrafo 4º da Lei nº 8.666/93.

Acompanha o presente recurso as laudas do processo nº **05.016/2023**, juntamente com as devidas informações e pareceres desta comissão sobre o caso.

NOVO ORIENTE/CE, 27 de Dezembro de 2023.

Paulo Sergio Andrade Bonfim

Presidente da Comissão de Licitação Município de Novo Oriente/CE



PREFEITURA DE  
**NOVO ORIENTE**



JULGAMENTO RECURSO ADMINISTRATIVO  
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 05.016/2023-CP.

RECORRENTES: ECOLIX GESTÃO  
AMBIENTAL LTDA. e URBANA  
LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA  
EIRELI;

Após analisados os fatos, as razões apresentadas em recursos e o direito aplicado na decisão informada pela Comissão de Licitação, e **CONSIDERANDO** o descumprimento ao Edital por parte das requerentes, **DECIDO RATIFICAR** a decisão tomada pela Comissão de Licitação face a inabilitação das empresas: **ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA.** e **URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**, permanecendo assim o julgamento proferido.

NOVO ORIENTE-CE, 27 de Dezembro de 2023

*Jose Maury Coelho Oliveira*

**JOSE MAURY COELHO OLIVEIRA**

SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE NOVO  
ORIENTE/CE