

JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

JULGAMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO, REFERENTE A TOMADA DE PREÇO DE Nº 2021.09.06.02, QUE TEVE POR OBJETO CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA ESPECIALIZADOS EM DIREITO PÚBLICO, PARA ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SEFIN/CAUCAIA, DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURAS – SEINFRA/CAUCAIA E DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS, SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA – SEAD/CAUCAIA.

A empresa **RAMON CALDAS BARBOSA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, inscrita no CNPJ sob o Nº 31.572.470/0001-53 requer a reconsideração do Presidente quanto a sua desclassificação.

Aberto o prazo das contrarrazões, nada foi apresentado.

É o resumo da demanda, seguimos para a análise.

DOS FATOS

Inconformada com o resultado da licitação em epígrafe a empresa **RAMON CALDAS BARBOSA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA** interpôs recurso administrativo *in verbis*:

(...)

Consta na ata de julgamento da fase de habilitação da TOMADA DE PREÇOS Nº 2021.09.06.02 DIVERSAS do Município de Caucaia/CE que a Recorrente foi inabilitada por, supostamente, ter deixado de comprovar a quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública Municipal, notadamente pela ausência de apresentação da Certidão Negativa de Débitos Imobiliários do Município de Salvador/BA.

Ocorre que, conforme se observa na documentação apresentada pela Sociedade Recorrente (página 18 da documentação de habilitação), forma preenchidos todos os requisitos editalícios, especialmente a para com a Fazenda Municipal, prevista no subitem 3.2.5 do Edital, que assim dispõe:

3.2.5. Prova de Regularidade relativa a Fazenda Municipal do domicílio ou sede da licitante;

(...)

Em primeiro lugar, o Edital não contém norma expressa exigindo a apresentação de certidão negativa de débitos imobiliários. Se houvesse esse dispositivo no instrumento convocatório, os licitantes que não possuem imóvel próprio (o que é o caso da Recorrente)

14
7

apresentariam uma Declaração simples informando não ser proprietárias de bem imóvel, para efeito do cumprimento da regra.
(...)

Nesse aspecto, a emissão de certidão negativa de débitos imobiliários é um documento impossível de ser apresentado pela Recorrente, pois para se obter a CERTIDÃO DE TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS, repita-se, faz-se necessário que a pessoa (física ou jurídica) possua imóvel em seu nome, o que não é o caso da Recorrente, uma vez que não possui a propriedade qualquer imóvel.

(...)

Outrossim, destaca-se que a certidão negativa de débito de IPTU não guarda qualquer relação com o objeto do Edital, muito menos com o objeto social dos licitantes, pois a atividade da Sociedade de Advocacia é a prestação de serviços advocatícios, e não de comércio de bens imóveis ou afins. Da mesma forma, a Sociedade de Advogados não é contribuinte de IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano. Portanto, não há como possuir débitos relativos ao mencionado imposto, o que fragiliza substancialmente os argumentos apontados na decisão que inabilitou a Recorrente.

(...)

Ora, o objeto da presente licitação é a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica. Portanto, o tributo municipal que guarda pertinência com o objeto licitado é um TRIBUTO MOBILIÁRIO, qual seja, o ISSQN – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza.

(...)

Como dito, a Recorrente não é proprietária de qualquer imóvel. Por esta razão, ela sequer emite certidão negativa de débito imobiliário, pois não possui bem imóvel. Portanto, a exigência de certidão negativa de débito imobiliário de sociedade de advogados é nula e é ilegal, pois não possui qualquer relação com o objeto licitado e com o ramo de atividade dos licitantes.

Analisando os argumentos apresentados pela empresa Recorrente, cumpre destacar que não merecem acolhimento, conforme se passa a demonstrar.

DA ANALISE DO RECURSO

Vale destacar que a definição do objeto da licitação, bem como, os requisitos de habilitação e os de contratação são condições para o desenvolvimento do processo licitatório, qualquer que seja a sua modalidade, sem a qual o processo aquisitivo público não pode prosperar.

Em face disto, coube à **SECRETARIA** definir o objeto da licitação e as condições documentais e procedimentais mínimas para atendimento das necessidades levantadas.

Sobre a importância da definição do objeto, anota Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

11
3

"O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada."

Assim, de forma a corroborar o entendimento aqui trazido, também revela Marçal Justen Filho:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. **Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere.** (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (Grifo Nosso)

De igual maneira, também coaduna com a presente cognição, o Tribunal de Contas da União, quando por meio do Acórdão 1.667/2011, fez a seguinte consideração:

Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública.

Indo um pouco mais além, cabe ressaltar que todo o acervo de informações necessárias à formulação do edital, inclusive o rol de documentos e exigências, são produzidos por meio de instrumento capaz de transmitir tais elementos ao Presidente, a saber, o Termo de Referência apresentado pela **SECRETARIA**, órgão responsável e competente para julgamento da presente demanda.

1) VINCULAÇÃO AO EDITAL

Como é sabido, a Administração, na consecução de seus atos, sempre o faz em detrimento do fim público, para tanto, observa com apreço e total submissão os princípios norteadores e basilares de todas as Licitações Públicas por ela patrocinada.

Sabe-se que no tocante ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o edital é a lei interna da licitação, *como ensina o ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles*:

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado.
O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu".

2.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva a 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.

Portanto, estando a Administração vinculada aos termos do edital, não se pode exigir aos licitantes juntarem documentos não previstos no instrumento convocatório ou deixar de atender as exigências nele contido.

No que concerne à vinculação às cláusulas do edital, e o tratamento isonômico que deve ser deferido aos licitantes, estabelece o art. 3º da Lei nº 8.666/93:

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.

E ainda ao princípio da isonomia, bem como da legalidade, previstos no artigo 3º da lei nº 8.666/93, não há como privilegiar uma licitante em detrimento das outras, vez que o objeto e suas especificações exigidos no edital foram amplamente divulgados, bem como contém disposições claras e objetivas.

Vejamos o entendimento dos nossos Tribunais acerca da matéria ora discutida:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. Por força do princípio da vinculação do instrumento convocatório (art. 41 da Lei n. 8.666 /93), não pode a Administração deixar de cumprir as normas constantes no edital de licitação, nem o particular se abster de atender às exigências ali estabelecidas (...) (Processo: AI 70056903388 RS; Relator: João Barcelos de Souza Júnior; Julgamento: 04/12/2013; Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível; Publicação: 10/12/2013) (grifou-se)

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao

instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (RMS 23640/DF).

* *

ADMINISTRATIVO.LICITAÇÃO.AGRAVO DE INSTRUMENTO. DETERMINAÇÃO EDITALÍCIA. LEGALIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. LIMITE DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I. O agravo de instrumento tem por finalidade a apreciação da presença dos requisitos para a reforma da decisão interlocutória combatida, razão pela qual cabe verificar se dos fatos narrados e documentos apresentados pela empresa é possível identificar a probabilidade do seu direito e o perigo de dano. II. Não deve ser reformada a decisão em análise, já que a decisão agravada teve como fundamento o postulado básico de toda licitação, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual vincula a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no pacto, logo nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão. III. Como bem ressaltou o Ministério Público, sem seu parecer: " Observando os fatos narrados no feito de origem, vê-se que a inabilitação da licitante foi devidamente fundamentada, visto que o edital, ao dispor sobre o objeto licitado, elencou as especificações necessárias para a contratação com o poder público. IV. Ao poder judiciário incumbe apenas o exame da legalidade do ato e dos limites da discricionariedade administrativa, sob pena de violação ao primado da separação de poderes. Precedentes. V. Agravo de Instrumento conhecido e improvido. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do Agravo de Instrumento e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, 25 de outubro de 2021 Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Relator. (TJ-CE-AI. 06272161020218060000 CE 0627216-10.2021.8.06.0000, Relator: INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, Data de Julgamento: 25/10/2021, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 25/10/2021)

Nesse interim, o Supremo Tribunal Federal (STF), assim orienta:

A administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital (art. 37, XXI, da CF/88 e art. 3º, 41 e 43, V, da Lei nº 8.666/93, sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais de que nelas previsto. (MS –AgR nº 24.555/DF, 1º T.,rel.Min.Eros Grau, j. em 21.02.2006, DJ de 31.03.2006, p.14).(g.n)

No campo das licitações, estes princípios importam, principalmente, para que o administrador observe as regras que a lei e o instrumento convocatório traçaram para o



procedimento, tratando-se, pois, de verdadeira garantia ao administrado na medida em que sejam evitados subjetivismos e preferências.

Portanto, o Edital é elaborado no intuito de que todos os licitantes sejam tratados de forma igualitária, sem predileções. Ao elaborar as cláusulas que nortearão o julgamento das propostas e a escolha mais vantajosa, a Administração pauta-se em critérios objetivos, não dando margem a possíveis preferências.

É mister destacar que os princípios do Direito administrativo funcionam como sustentáculo da atividade administrativa, sendo os principais aqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A estes, Di Pietro (2003, p. 67) cita, com base na Lei nº 9.784/99, os princípios seguintes: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

2) QUESTIONAMENTO DA SUA DESCLASSIFICAÇÃO

De certo, é indiscutível que em todo e qualquer certame licitatório busca-se instalar efetiva e real competição entre aqueles que por ele se interessam. Logo, constitui finalidade precípua da licitação a busca da proposta que se apresente mais vantajosa, observados e respeitados, para esse efeito, os critérios fixados no edital respectivo. Pretende-se, pois, em cada procedimento instaurando perseguir e alcançar a condição mais econômica para o contrato de interesse da Administração.

A lei nº 8.666/93, firma clara e inequívoca orientação nesse sentido ao asseverar, em seu art. 3º, que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração:

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.

Contudo, estando a Administração vinculada aos termos do edital, não se pode exigir aos licitantes juntarem documentos não previstos no instrumento convocatório **ou deixar de atender as exigências nele contido**.

E ainda ao princípio da isonomia, bem como da legalidade, previstos no artigo 3º da lei nº 8.666/93, não há como privilegiar uma licitante em detrimento das outras, vez que o objeto e suas especificações exigidos no edital foram amplamente divulgados, bem como contém disposições claras e objetivas.





No tocante a apresentação da CERTIDÃO relativa a regularidade da Fazenda Municipal do domicílio ou sede da licitante, a recorrente apresentou somente a CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS MOBILIÁRIOS, deixando de apresentar a CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS IMOBILIÁRIOS, por alegar que não possuía sede própria.

Entretanto, a Lei nº 7186, de 27 de dezembro de 2006 que institui o CÓDIGO TRIBUTÁRIO E DE RENDAS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR, em seu artigo 63 deixa claro que o contribuinte responsável pelo imposto, além do proprietário, é possuidor do bem, ou seja, a empresa deveria ter apresentado, mesmo em nome de terceiro, a referida certidão negativa de débitos imobiliários, como segue:

Art. 63. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu **possuidor a qualquer título**.
§1º Respondem pelo imposto os promitentes- compradores, os cessionários, os comodatários e **os ocupantes a qualquer título do imóvel**, ainda que pertencente à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado isenta do imposto ou imune.
§2º São ainda responsáveis o espólio e a massa falida pelo pagamento do imposto incidente sobre os imóveis que pertenciam ao de cujus e ao falido, respectivamente.

Assim sendo a Comissão não pode analisar o objeto descrito no Edital de maneira a retirar/innovar as cláusulas contidas no instrumento convocatório, pois desse modo à Administração Pública estaria deixando de se vincular ao disposto no Edital, julgando a partir de critérios que foram, na realidade sugeridos pelos próprios licitantes da maneira que lhe seja mais conveniente, ferindo a ampliação da disputa entre os interessados e o princípio da isonomia.

Ante o exposto, estamos convictos de que o recurso apresentado deve ser **JULGADO IMPROVIDO**, mantendo a **desclassificação** da empresa **RAMON CALDAS BARBOSA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, por ter descumprido item do Edital.

Caucaia/CE, 22 de novembro de 2021.

GEORGE VERAS BANDEIRA
SECRETARIO MUNICIPAL DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

ROBSON VIEIRA DE MOURA
ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

FLAVIA MARIA DE MENEZES CHAGAS
ORDENADORA DE DESPESAS DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO DE PESSOAS E TECNOLOGIA