

**Processo Administrativo Licitatório Eletrônico nº 0099/2023-e
Pregão, na Forma Eletrônica, nº 0075/2023
Assunto: Recurso Administrativo
Recorrente: LUMITECH ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA.**

DECISÃO

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo licitatório que tem por objeto da Licitação é a contratação de empresa especializada para execução de serviços contínuos de manutenção preventiva e corretiva, melhoria, efficientização e ampliação do sistema de iluminação pública, nos municípios consorciados ao CINCATARINA, compreendendo o atendimento a eventos de manutenção, o fornecimento de materiais e destinação final ambientalmente sustentável dos materiais retirados do sistema de iluminação pública, conforme especificações técnicas, critérios de qualidade e tempos de atendimento constantes no Termo de Referência, ANEXO I, parte integrante do presente Edital ¹.

Encerrada a fase de lances, foi fixado prazo para recurso dos interessados. A empresa LUMITECH ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA apresentou intenção de recorrer. Em suas razões, sustenta a necessidade de inabilitação da empresa VERSA ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, por não apresentar a documentação conforme as exigências do edital, violando princípios basilares que regem o certame, em específico no que tange aos laudos de capacidade técnica que foram emitidos em nome da empresa Serrana Participações S.A. a qual é alvo de investigações por supostas práticas de crimes contra a Administração Pública.

Houve a apresentação de contrarrazões pela empresa VERSA ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA, sustentando, em síntese: 1: o escasso interesse recursal da empresa LUMITECH; 2. que está sob investigação e vem colaborando na elucidação dos fatos junto ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, mas não há qualquer óbice a participação em novos processos licitatórios, ao contrário, há certidões (MPSC e TJSC)

¹ Item 1.1 do Edital.

que permitem sua participação no certame.; e 3. A empresa é idônea não tendo sofrido qualquer penalidade nos moldes do art. 156, IV da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

Manifestada intenção de recurso e deferida². Na sequência, foi aberto prazo para intenção de recursos no processo, o qual tinha como termo final o dia 20 de novembro de 2023, às 17h05min. Registrada a intenção de recurso, foi definido prazo legal para apresentação das razões recursais em para 23/11/2023 às 23h59min, com limite de contrarrazão para 28/11/2023 às 23h59min.

As razões de recurso foram enviadas em 23/10/2023, às 18h49min, portanto, dentro do prazo recursal.

As contrarrazões foram enviadas em 28/10/2023, às 20h27min.

A licitante recorrente foi sucumbente no item recorrido (Ranking do Processo), preenchendo o requisito da sucumbência, possuindo, em razão disso, legitimidade para recorrer.

Por fim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos deixou de prever a necessidade de motivação da intenção de recurso. Assim, retirou-se do pregoeiro a atribuição de realização de “juízo de admissibilidade” do recurso. Logo, em que pese a manifestação de intenção de recorrer ter sido exarada quanto a composição química do produto e as razões recursais versarem única e exclusivamente sobre a inexecutabilidade da proposta, vislumbra-se plenamente admissível o recurso apresentado. Estando preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal, razão pela qual **RECEBO** o recurso administrativo.

III - MÉRITO

Diante dos aspectos iniciais, passamos à análise das ilegalidades apontadas pela recorrente. Para isso iniciamos com as contextualizações necessárias quanto a noção de moralidade administrativas.

² Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/sc/consorcio-interfederativo-santa-catarina-cincatarina-1143/pe-0075-2023-2023-261541>

A CRFB/88 previu a moralidade administrativa em dois artigos (art. 5º LXXIII e art. 37), que contam com a seguinte redação:

Art. 5º. [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A inclusão desses dispositivos no texto constitucional não se deu ao acaso. Nesse sentido é importante retomar um ponto histórico (o qual muitas vezes é negligenciado pelos brasileiros) de fundamental importância. Emergíamos de um período pós 20 anos de ditadura militar, marcada pela arbitrariedade das condutas, no qual os ventos da ética sopravam forte e clamava-se por uma Administração moral, com combate à corrupção e pela concessão de direitos aos indivíduos. Daí a inclusão do referido princípio no texto constitucional.

A doutrina brasileira sustenta que a autonomia conferida pelo texto constitucional ao princípio da moralidade, visa propiciar o exame do objeto ou conteúdo dos atos da administração pública, importando os efeitos imediatos que os atos produzem, e não a intenção subjetiva dos respectivos agentes.³

Diante dessa autonomia, o princípio constitucional da moralidade da administração pública foi alçado à dignidade de informador e pressuposto de validade de toda a atividade administrativa e legal, especificamente em relação aos procedimentos da administração.

A moralidade administrativa, em termos conceituais, não se confunde com a moralidade comum. Ela é composta por regras da boa administração, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas. 1991.

Ao tratar da moralidade como princípio da administração pública, o pretendeu o constituinte foi coibir a imoralidade no âmbito da Administração. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado a noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa. Dentre as formas de imoralidade, a corrupção é, sem dúvida, a mais escandalosa na Administração Pública⁴.

O percursor da doutrina sobre moralidade administrativa menciona que a ordem jurídica se preocupa não só com o sentido jurídico das condutas, mas também com os sentidos morais. A correção de uma conduta não advém somente do cumprimento da lei, mas também do valor que emprestamos a ela, ou seja, se ela é justa, boa, razoável, etc. Conclui dizendo que: *“A ideia do bom administrador determina-se por preceitos advindos também da moral comum. A lei determinar as fronteiras do (i)lícito, enquanto que a moral delimita as bordas do des(honesto).”*⁵

Seguindo as lições de Carvalho Filho, leciona que:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Raquel carvalho lembra que a moralidade impõe ao agente público a fidelidade aos interesses superiores do Estado, identificados com os objetivos legítimos cuja proteção se impõe à Administração Pública. Este é também o entendimento de Dirley da Cunha Jr:

“Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé”

Nesse sentido, pode-se facilmente concluir que a disposição do art. 37 da CRFB/88, tem como principal – não a única – função da moralidade administrativa é veicular ao

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33º Ed. São Paulo: Atlas. 2021.

⁵ HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022

Direito Público o princípio da boa-fé, que vem do Direito Privado. A boa-fé objetiva principalmente, por que a subjetiva está consubstanciada na improbidade administrativa, prevista no § 4º do mesmo art. 37. A moralidade administrativa veiculada pelo art. 37 significa principalmente, pois, a boa fé, ou a proteção da confiança, no Direito Público. Isso não é pouco, ao contrário do que se tem dito.⁶

A disposição constitucional envolvendo a moralidade é preceito caro a Administração e por isso, ora a moralidade deve estar vinculada à legalidade, ora a igualdade, ora ao interesse público, ora a proporcionalidade. É tudo e nada ao mesmo tempo.⁷

Essa correlação com o princípio da boa-fé objetiva e legalidade possui especial relevância nos tempos hodiernos, vez que tal mandamento se apresenta como um vetor fundamental das atividades do poder público, de forma que, verificada ofensa à moralidade, mesmo que uma conduta seja aparentemente compatível com a lei, deve ser invalidada. Tal compreensão está relacionada à mutação da noção clássica de legalidade para uma ideia de legitimidade, que, além do cumprimento das regras jurídicas, abarca também a moralidade e a finalidade pública⁸.

Sabe-se que o fim principal (primário) a ser atingido pela Administração Pública é atender ao interesse público. O interesse público primário (segundo classificação doutrinária) relaciona-se com a própria compreensão do sentido do Estado no mundo. Confunde-se com os fins que ele deve promover, como a justiça social, o bem comum, a segurança etc.

No campo das contratações públicas, o interesse público estará atendido quando concretizada uma aquisição, seja de bens ou serviços, em perfeito atendimento com “as regras do jogo”. Nesse sentido a Lei Geral de Licitações tem origem principalmente na necessidade de garantir que a Administração Pública faça contratações imparciais e justas, sem realizar escolhas impróprias e que se desvirtuem do interesse coletivo.

⁶ GIACOMUZZI, José Guilherme. Op Cit.

⁷ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa – história de um conceito**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 230:291-303. Out/Dez 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46347/45118>. Acesso em 29.11.2023

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 13º Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

Ocorre que, diversamente do preconizado pela antiga lei de licitações, o novo diploma legal é tratado pela doutrina em geral como uma norma principiológica dado o grande número de princípios presentes em seu texto, nos quais são encontrados, de modo exemplificativo, no art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

Deixa-se claro, mais uma vez, a necessidade de observar a moralidade.

A presença de inúmeros princípios que devem orientar a atuação da Administração Pública, visa conceder maior operabilidade a legislação, impondo soluções viáveis, operáveis e sem grandes dificuldades na aplicação do direito. Diz isso, pois, conforme mencionado anteriormente, as contratações públicas passaram a possuir “nova roupagem” com a Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, nos tempos hodiernos nos quais se clama por contratações públicas éticas e eficientes, não se pode perder de vista todos os escândalos envolvendo o nome da empresa⁹. Ao fazê-lo, ferir-se-ia a confiança depositada pela população em seus governantes quanto a probidade das contratações e serviços disponibilizados.

Não se está desconsiderando as documentações apresentadas pela Recorrida em suas contrarrazões, as quais certificam a possibilidade de ser contratada¹⁰. Ocorre que tais certidões são datadas do mês de fevereiro de 2023 e no corrente mês, para ser mais preciso no dia 16 de novembro de 2023, houve a condenação de sócios que compunham

⁹ <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/justica-condena-14-pessoas-ligadas-a-serrana-engenharia-na-operacao-mensageiro>
<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/09/28/mensageiro-operacao-que-prende-16-prefeitos-em-santa-catarina-tem-1a-condenacao.ghtml>
<https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/operacao-mensageiro-lava-jato-de-santa-catarina-prefeitos-presos-expoe-corrupcao-sistematica/>
<https://www.mpsc.mp.br/noticias/operacao-mensageiro-condenados-por-unanimidade-os-10-reus-no-primeiro-julgamento-da-maior-acao-de-combate-a-corrupcao-do-mpsc>

¹⁰ Certidões emitidas pelo MPSC e TJSC.

o núcleo de empresários ligados a gestão da empresa, pelo delito de organização criminosa, conforme se extrai de notícia vinculada no portal do MPSC¹¹¹².

Não obstante isso, as alterações ocorridas no contrato social da empresa, denotam que a gestão desta pertence a um único grupo, Águia participações S.A., o qual apresenta com sócios os senhores: Dulce Iara Lopes Mannrich e Bernardo Lopes Mannrich, parentes próximos do Sr. Odair (principal delator da operação mensageiro). Ou seja, em que pese a defesa sustentar a sua idoneidade, as operações desta empresa não denotam sua moralidade, diante do já escancarado desprezo no trato da coisa pública. Não obstante isso, percebe-se que a gestão da empresa continua nas mãos do mesmo grupo, o qual ainda responde a outras ações penais e de improbidade administrativa. Nesse ponto relembro antigo ditado: “A mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta”.

Importante destacar que no âmbito do CINCATARINA, foi aprovada a Resolução nº 226/2023 a qual trata do Código de Conduta e Ética, estando direcionado à pessoas jurídicas e naturais que de alguma forma prestem serviços ou forneçam bens, ao CINCATARINA ou qualquer de seus entes consorciados. No campo das contratações públicas, restou previsto que:

As contratações deverão ser realizadas de maneira imparcial e objetiva e sempre **na busca de pessoas jurídicas e naturais que estejam comprometidos com o desenvolvimento sustentável, cultura de integridade e comunguem dos mesmos princípios aqui previstos.**

Assim, exige-se de qualquer pessoa que busque ter relação com o CINCATARINA um agir ético e probo e que não parem dúvidas sobre seu comportamento de retidão.

Dito isso, a licitação deve ser norteada pela honestidade e seriedade. Os princípios aplicam-se tanto à conduta do agente da Administração Pública como à dos próprios licitantes, sendo que a moralidade compreende também a boa-fé.

¹¹ <https://www.mpsc.mp.br/noticias/operacao-mensageiro-condenado-nucleo-empresarial-da-organizacao-criminosa>

¹² Não foi possível obter acesso a nome e a integralidade do processo judicial por estar tramitando em segredo de justiça.

Denota-se do texto constitucional e da Lei Federal nº 14.133/2021, que as exigências deverão sempre estar direcionadas ao atendimento dos objetivos da licitação, desde que sejam observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Significa dizer que a Administração está estritamente vinculada aos princípios da legalidade, moralidade e probidade administrativa.

Quanto aos objetivos da licitação, a nova lei dispôs que:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Não se admite mais a verificação da vantajosidade na contratação com base única e exclusivamente no menor preço. A lei versa sobre o resultado mais vantajoso. E esse resultado deve levar em consideração um conjunto de fatores que não apenas o preço.

Veja-se que por mandamento legal é **DEVER** do órgão primar por um ambiente íntegro e confiável nas contratações públicas.

Outrossim, diante do cenário de incertezas quanto a manutenção das condições de habilitação da empresa, diante do elevado número de ações judiciais em curso, tem-se comprometida a plena certeza da completa execução do contrato que decorrerá do presente certame.

Assim, em observância aos princípios da moralidade administrativa, busca da obtenção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, razoabilidade,

proporcionalidade, segurança jurídica, entre outros, a inabilitação da empresa é medida que se impõe.

IV - DECISÃO

Diante do exposto, **RECEBO** o recurso interposto e, quanto a análise de mérito, **DOU PROVIMENTO**, para declarar a inabilitação da empresa **VERSA ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA** por não representar a contratação apta a proporcionar o resultado mais vantajoso a administração pública por lesão a preceitos de moralidade e do código de ético do CINCATARINA.

Encaminhado para a autoridade competente para apreciação e decisão, nos termos do item 18.1.2, do Edital:

18.1.2 – O recurso de que trata a alínea “a”, do item 18.1 será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 03 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

Florianópolis - SC, 01 de dezembro de 2023.

FRANCIELE VERGÍNIA CIVIERO
Pregoeira

Documento original eletrônico assinado digitalmente nos termos do Artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei Federal nº 14.063/2020.

Assinado eletronicamente por FRANCIELE VERGÍNIA CIVIERO.
Este documento é cópia do original, para obtê-lo acesse <https://cincatarina-e2.ciga.sc.gov.br/#/documento/4d64d08f-a9b7-4f86-83b8-523f8e901b92>.

Assinado eletronicamente por:

* FRANCIELE VERGINIA CIVIERO (***.992.319-**))

em 01/12/2023 12:38:03 com assinatura avançada (AC CIGA)

Este documento é cópia do original assinado eletronicamente.

Para obter o original utilize o código QR abaixo ou acesse o endereço:

<https://cincatarina-e2.ciga.sc.gov.br/#/documento/4d64d08f-a9b7-4f86-83b8-523f8e901b92>

