



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

AOS CUIDADOS DO COMISSÃO DE LICITAÇÕES/PREGOEIRO DA LICITAÇÃO PREGÃO PRESENCIAL - 060/2022 DO MUNICÍPIO DE GUAXUPÉ

SANIGRAN LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ nº 15.153.524/0001-90, sediada na Rua Jacob Gubaua, 250SEDE, Lamenha Grande, CEP 83507-500, Almirante Tamandaré (PR), por seu sócio administrador e advogados devidamente constituídos, vem perante Vossa Senhoria, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO**, conforme abaixo transcritos os fatos e fundamentos.

1. DA SÍNTESE DOS FATOS

A requerente participou da licitação Pregão Presencial - 060/2022 que tinha por objeto o registro de preços para aquisição de materiais de limpeza de piscinas, conforme especificações contidas no instrumento convocatório. Ocorre que durante a sessão pública ocorreram ilegalidades que motivaram a necessidade de apresentação do presente recurso administrativo, conforme argumentos de fatos e direito abaixo relacionados.

1.1. DA ANÁLISE EQUIVOCADA DE ABRANGÊNCIA DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA

A empresa foi afastada do certame devido ter registro de penalidade que supostamente a impossibilitaria de participar de licitações. É clara a ilegalidade da decisão, tendo em vista que a penalidade sofrida pela recorrente não se aplica ao Município de Guaxupé e somente nesses casos é que o edital impede a participação das empresas:

3.6. Não poderão participar os interessados que se encontrarem sob falência, concurso de credores, dissolução, liquidação, sob recuperação judicial sem plano de recuperação judicial homologado em juízo, empresas estrangeiras que não funcionam no país, nem aqueles que tenham sido declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública, ou punidos com suspensão do direito de licitar e contratar **com a Administração Pública Municipal** bem como os interessados que se enquadrarem em qualquer das hipóteses previstas no Artigo 9º da Lei Federal nº 8.666/93. (grifos acrescentados)

Veja-se a situação da empresa: é sancionada em órgão diverso, que tem abrangência expressamente limitada ao órgão sancionador. Porém, ao participar de licitação de um município de Guaxupé, é impedida pela existência da sanção.

Se este ato não é abusivo, como se denomina? Qual a legalidade de um pregoeiro, que sequer está lotado no município sancionador, estender a abrangência de sanção que sequer



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

foi o responsável pela aplicação? Ora, inaceitável essa restrição imposta à empresa que certamente, se não revertida administrativamente, será objeto de análise perante os órgãos de controle.

Não há dúvidas, a sanção é de suspensão, art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, com abrangência definida “na esfera e no poder do órgão sancionador”, ou seja, se não foi aplicada pelo Município promovente, sendo que a decisão de inabilitar a empresa é abusiva e consequentemente ilegal.

Inclusive a Instrução Normativa nº 03 de 26 de abril de 2018 que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal.”, prevê em seu artigo 34:

Art. 34. São sanções passíveis de registro no Sicaf, além de outras que a lei possa prever:

I - advertência por escrito, conforme o inciso I do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso I, do art. 83 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, conforme o art. 86 e o inciso II do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso II do art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016;

III - suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso III do art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016;

IV - declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993; e

V - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

§ 1º A aplicação da sanção prevista no inciso III do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção.

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos com todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos no âmbito interno do ente federativo que aplicar a sanção:

I - da União, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade da União;

II - do Estado ou do Distrito Federal, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Estado ou do Distrito Federal; ou

III - do Município, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Município.

§ 4º O disposto nos §§ 1º, 2º e 3º não impedirá a atualização cadastral do sancionado.

O texto da publicação da penalidade aplicada é cristalino e não abre margem para que a autoridade possa aumentar a abrangência. Veja-se gráfico explicativo, para que não restem dúvidas:



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS



No entanto, ao que parece, o pregoeiro encara como sinônimos as palavras, suspenso, impedido e inidôneo, mas são penalidades totalmente diferentes, aplicáveis em casos diversos, de leis diferentes e que não podem ser comparados. O Tribunal de Contas da União, entende que:

O edital da licitação, ao estabelecer vedações à participação no certame, deve ser suficientemente claro no sentido de que a penalidade de suspensão para licitar e contratar, prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, tem abrangência restrita ao órgão ou entidade que aplicou a sanção. (Acórdão 2556/2013 – Plenário Data da sessão 18/09/2013, Relator Augusto Sherman)

A Recorrente não poderia ter sua participação obstada, pois não foi impedida de licitar com toda a Administração e sequer declarada inidônea, mas somente teve a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar é adstrita ao órgão sancionador.

Embora haja expressa distinção entre os termos “Administração” e “Administração Pública”, nos termos do art. 6º, XI e XII da Lei nº 8.666/93, o fundamento legal que baseia a aplicação da penalidade de impedimento de licitar com outro ente sequer permite discussão ou entendimento diverso, na medida em que não utiliza essas expressões, mas sim, cita os entes: União, Distrito Federal, Estados OU municípios.

Entender de modo diverso é invalidar a previsão constitucional, do artigo 18, o qual prevê que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos AUTÔNOMOS, nos termos desta Constituição” e igualar o ente aplicador da penalidade, com todos os outros entes, inclusive a União, sem qualquer distinção e todos dependentes uns dos outros.

Outrossim, o jurista Fabrício Motta versou:

Sem tomar posicionamento a respeito da celeuma, no tocante à questão que nos interessa diretamente, ou seja, a abrangência da penalidade prevista no art. 7º da Lei n. 10.520/02, há que se destacar que o impedimento de licitar e contratar referir-se-á à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, de acordo com a expressa dicção legal. O uso da conjunção alternativa ‘ou’, somado à referência à entidade política, parece espancar as dúvidas tocantes à eventual extensão da sanção a todas as esferas. (Grifo nosso) (in Pregão presencial e eletrônico, Belo Horizonte: Fórum, 2006, pags. 155-156).



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina também considera indevido atravancar a participação de empresa penalizada por Órgão Estadual, em certame diverso:

A representante insurgiu-se contra a sua inabilitação no Edital de Pregão Presencial nº 27/2017, que tem por objeto registro de preços para aquisição de materiais e descartáveis para uso, consumo e distribuição nas Unidades Sanitárias e ESFs da Farmácia Básica no Município de Itaiópolis, com valor estimado de R\$ 280.297,05 (duzentos e oitenta mil, duzentos e noventa e sete reais e cinco centavos). Para tanto, alegou supostas irregularidades nas razões de inabilitação efetivada pelo Pregoeiro, bem como na apreciação do recurso administrativo interposto em face da decisão, situações que foram assim delimitadas pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) na fl. 162: [...] a penalidade a ela imposta amparada no art. 7º da Lei nº 10.520/02, fixou, expressamente, sua abrangência, restrita à proibição da representante participar nas licitações do CISNORDESTE e dos municípios consorciados, dentre os quais não consta o de Itaiópolis/SC, justamente porque não é consorciado àquele consórcio público. [...] o edital era claro em restringir a participação tão somente às empresas que estivessem cumprindo suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a Prefeitura de Itaiópolis/SC, não havendo óbice na participação de licitante com penalidade restrita a outro ente federativo. [...] 1.1 – Indevida inabilitação de participação da representante no certame, diante da existência de penalidade administrativa imposta pelo CISNORDESTE/SC, contrariando o art. 7º da Lei (federal) nº 10.520/2002 e o item 3.2 do edital, bem como o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no caput do art. 3º, no art. 43, IV e V, art. 44, caput e art. 45, caput, da Lei (federal) nº 8.666/93; (Processo nº 17/00680720, Relator: Gerson dos Santos Sicca, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina)

O Tribunal de Contas da União possui o mesmo entendimento:

O alcance da sanção de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 restringe-se ao âmbito do ente federativo sancionador (União ou estado ou município ou Distrito Federal). Acórdão 819/2017 – Plenário Data da sessão 26/04/2017 Relator ANDRÉ DE CARVALHO

A sanção de impedimento para licitar e contratar prevista art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade sancionador, enquanto que aquela prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 produz efeitos apenas no âmbito interno do ente federativo que a aplicar. Acórdão 1003/2015 – Plenário Data da sessão 29/04/2015 Relator BENJAMIN ZYMLER

Além disso, o CEIS é somente um cadastro **INFORMATIVO** e não tem o condão de aumentar ou diminuir a abrangência da sanção aplicada pela autoridade competente. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

1. Nos termos dos arts. 1o., § 1o. e 2o., parág. único do Decreto 5.482/2005 e 6o. e 7o da Portaria CGU 516/2010, a divulgação do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS, pela CGU, tem mero caráter informativo, não determinando que os Entes Federativos impeçam a participação das empresas ali constantes de licitações. (Processo MS 21750 DF 2015/0099549-7 Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Publicação DJe



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

07/11/2017 Julgamento 25 de Outubro de 2017 Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

O Órgão deveria analisar corretamente a delimitação prevista no cadastro e não simplesmente inabilitar a empresa por estar registrada no CEIS que possui mero caráter informativo. Com a correta análise, o Órgão observaria que a penalidade aplicada tem abrangência restrita e que não é empecilho (pelo menos não deveria ser) para a participação nos demais certames, inclusive neste certame que se recorre.

Ora, se uma empresa é penalizada com a sanção de suspensão temporária de participação em licitação em determinado Município, Estado ou até mesmo com a União, não pode o edital de licitação e o órgão promovente estender de forma ilegal e abusiva os efeitos da sanção, obstando a participação da empresa no referido certame, sob pena de incidir na Lei de Abuso de Autoridade¹.

Por todo exposto, requer-se que seja revista a decisão de inabilitar a empresa devido a sanção cadastrada no CEIS, sendo que a empresa se compromete a encaminhar demais comprovações caso seja necessário.

1.1.1. DO PEDIDO DE DILIGÊNCIA REFERENTE À INABILITAÇÃO DA RECORRENTE

Diante dos argumentos acima apontados, e a fim de auxiliar na comprovação necessária para o deferimento dos argumentos pelo julgador, faz-se necessário a elaboração de diligência com intuito de **verificar que não há empecilho para a participação da empresa neste certame.**

1.2. OBRIGATORIEDADE DE RECLASSIFICAÇÃO DA RECORRENTE

1.2.1. DO FORMALISMO MODERADO

O pregoeiro ao inabilitar a empresa acabou dando mais ênfase à forma do que o conteúdo, excedendo-se no formalismo. Isso porque simplesmente, de forma abusiva, estendeu efeitos de sanção que sequer tem abrangência perante o Município promovente. Ora, não é permitido ao pregoeiro estender sanção de órgão diverso, que sequer foi o responsável pela aplicação.

¹ Art. 33. Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, **sem expresso amparo legal:**

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (Lei nº 13.869/2019)



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

Cabe ressaltar que o princípio da vinculação ao edital, que é diametralmente apostado ao do formalismo moderado **não é absoluto**, devendo ser relativizado com a exigência do edital é inútil ou ilegal. Cabe ao julgador ponderar quando deve aplicar um princípio em face do outro.

Citamos, ainda, as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora, que não atendeu a formalidade prevista no edital licitatório, não lhe trouxe vantagem nem implicou prejuízo para os demais participantes, bem como se o vício apontado não interferiu no julgamento objetivo da proposta, não se vislumbrando ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa. (STF - RMS 23.714/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 05.09.2000, publicado no DJ de 13.10.2000, p. 21)

Não se pode perder de vista que a licitação é instrumento posto à disposição da Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa. Portanto, selecionada esta e observadas as fases do procedimento, prescinde-se do puro e simples formalismo, invocado aqui para favorecer interesse particular, contrário à vocação pública que deve guiar a atividade do administrador. (STJ - ROMS 200000625558, rel. Min. José Delgado, publicado no DJ de 18/03/2002, p. 174)

Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao edital não é "absoluto", de tal forma que impeça o Judiciário de interpretar lhe, buscando lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a Administração. (STJ - MS 199700660931, rel. Min. Demócrito Reinaldo, publicado no DJ de 01/06/1998, p. 24).

São frequentes as decisões do Tribunal de Contas da União que prestigiam a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório:

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame. (Acórdão 1795/2015 – Plenário Data da sessão 22/07/2015 Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO)

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. 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 357/2015 – Plenário Data da sessão 04/03/2015 Relator BRUNO DANTAS)

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 3381/2013 – Plenário Data da sessão 04/12/2013 Relator VALMIR CAMPELO)

A inabilitação de licitantes por divergência entre assinaturas na proposta e no contrato social deve ser considerada formalismo exacerbado, uma vez que é facultada à comissão, em qualquer fase do certame, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo. (Acórdão 5181/2012 - Primeira Câmara Data da sessão 28/08/2012 Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES)

Resumidamente, o formalismo moderado se relaciona a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

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 – TCU – Plenário)

Nota-se que sua utilização não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do caput do art. 41 da lei 8.666/93 que dispõe sobre a impossibilidade de a Administração descumprir as normas e condições do edital. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios:

Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016- TCU - Plenário)

Ao contrário do que ocorre com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório x obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro. Como exemplo, esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

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 2302/2012-Plenário)

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara)

Nessas hipóteses, a análise deve considerar a importância de cada princípio no caso concreto, e realizar a ponderação entre eles a fim de determinar qual prevalecerá, sem perder de vista os aspectos normativos. Por esse motivo, as soluções não respeitam fórmulas prontas, podendo variar de um caso para outro.



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

Desta forma, devidamente comprovado a exigência desarrazoada do pregoeiro do certame cabe a anulação deste ato.

2. DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

A Lei 13.869, de 5 de setembro de 2019, definiu os tipos penais atinentes ao crime de abuso de autoridade cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído. As condutas descritas na Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente público com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

A rigor, a citada norma legal representa expressa vedação à prática das investigações arbitrárias e discricionárias dos agentes públicos e vem dar concretude à garantia da presunção da inocência (art. 5, LVII, CF) e aos princípios da impessoalidade (art. 37, caput, CF) e da motivação, garantias constitucionais asseguradas ao cidadão brasileiro em caráter pético.

Ora, com a devida vênua aos servidores responsáveis pela condução do presente processo licitatório, mas definitivamente não há espaço para achismos, inobservância de direitos e excesso de formalismos, pois vai contra a própria finalidade da licitação, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Não por outro motivo, a Lei de Abuso de Autoridade, nº 13.869/2019, dispõe os crimes e as penas aos agentes que nela se enquadrarem. A omissão dos dados e informações do processo, enquadram-se no inciso II, do parágrafo único, do artigo 23, artigo 30 e artigo 31:

Art. 23. Inovar artificiosamente, no curso de diligência, de investigação ou de processo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de eximir-se de responsabilidade ou de responsabilizar criminalmente alguém ou agravar-lhe a responsabilidade:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem pratica a conduta com o intuito de:

[...]

II - omitir dados ou informações ou divulgar dados ou informações incompletos para desviar o curso da investigação, da diligência ou do processo. (Grifo acrescido)

Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente: (Promulgação partes vetadas)



SANDI & OLIVEIRA

ADVOGADOS

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 31. Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, inexistindo prazo para execução ou conclusão de procedimento, o estende de forma imotivada, procrastinando-o em prejuízo do investigado ou do fiscalizado.

Diante do exposto, cabe ao administrador instaurar e conduzir de maneira adequada o procedimento administrativo, a fim de não se enquadrar nas previsões referente à Lei de Abuso de Autoridade.

3. DOS PEDIDOS

Receber o recurso administrativo e, ao final, seja dado provimento para:

- a) Que sejam anuladas todas as fases da licitação ocorridas após o ato ilegal, convocando as empresas para nova sessão pública.

Requer-se também que seja comunicado o julgamento obrigatoriamente pelos e-mails tiago.sandi@sandieoliveira.adv.br, bruna.oliveira@sandieoliveira.adv.br e contato@sandieoliveira.adv.br, sob pena de nulidade.

Nestes termos pede deferimento.

Almirante Tamandaré (PR), 20 de junho de 2022.

Tiago Sandi
OAB/SC 35.917

Bruna Oliveira
OAB/SC 42.633