

À colenda Prefeitura Municipal de São Carlos

A/C Exmo(a). Sr(a). Pregoeiro(a)/Agente de Contratação

Processo nº 454/2025

PE nº 063/2025 – Registro de Preços

Modo de Disputa: Aberto

Critério de Julgamento: Menor Preço por Lote

Objeto: Formação de Registro de Preços para aquisição de material de limpeza e higiene pessoal, a fim de atender a Prefeitura Municipal de São Carlos.

MGSERV GESTÃO AMBIENTAL EM TECNOLOGIAS SUSTENTÁVEIS LTDA., pessoa jurídica de Direito Privado regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 28.239.961/0001-72, sediada na Rua Senador Vergueiro, nº 31, centro da cidade de São Caetano do Sul, Estado de São Paulo, CEP 09.521-320, por seu representante legal subscrito ao final, vem, com o devido respeito, à augusta presença de Vossas Excelências, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

“em seu efeito suspensivo”

Com fulcro no **art. 165, inc. I, alíneas “b”, “c” e “d” da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**, combinado com o **art. 5º, XXXIV, alínea “a”, LV, § 1º, da Constituição Federal**, com as súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal e com o item 11 do instrumento convocatório, em face da respeitável, porém equivocada decisão administrativa de desclassificação da Recorrente nos lotes 01, 03, 04, 05, 06, 07 e 09, bem como em face da declaração de fracasso do lote 06, consoante razões de fato e de direito expostas adiante.

INTROITO – DA VISÃO PANORÂMICA DO CASO

Como é cediço, a colenda **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS** está promovendo o pregão em epígrafe, cujo objeto, de acordo com o edital:

1.1 O objeto deste Pregão Eletrônico é **AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE LIMPEZA E HIGIENE PESSOAL, A FIM DE ATENDER A PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**, conforme especificações deste instrumento convocatório e seus anexos.

Após os procedimentos de praxe, a Recorrente arrematou os lotes 01, 03, 04, 05, 06, 07 e 09. Ou seja, a licitação havia atingido a sua finalidade, eis que a proposta mais vantajosa havia sido obtida por esta conspícua Administração.

Oportunamente, convém citar explanação sem retoques elaborada por Maria Silvia Zanella Di Pietro:

“O objetivo primeiro da licitação é selecionar a melhor proposta. Tirar da Administração essa possibilidade é revestir o procedimento de um rigor desnecessário (...)” Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos”, 5ª edição, Malheiro Editores, pág. 223 /24.

Ocorre que, para sua desventura, ela foi desclassificada por conta do seguinte motivo:

28/08/2025, 17:20 Novo Licitações-e

Data/hora	Valor	Fornecedor
25/08/2025 10:43:32	R\$ 801.562,00	MGSERV GESTAO AMBIENTAL EM TECNOLOGIAS SUSTENTAVEIS

Justificativa
LICITANTE APENADO NO TCE/SP, INDO CONTRA O DISPOSTO NA LEI MUNICIPAL Nº 20.556/2021. O TEOR DA LEI SUPRACITADA ENCONTRA-SE DISPONÍVEL NOS DOCUMENTOS EM ANEXO DESTA PLATAFORMA DO BANCO DO BRASIL.

Tal fato, obviamente, deixou a Recorrente perplexa. Afinal, conforme se depreende da relação de apenados do e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Pesquisar

INSTITUCIONAL - SERVIÇOS - LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA - ESCOLA DE CONTAS - TRANSPARÊNCIA - IMPRENSA - FALE CONOSCO -

CRITÉRIO DE PESQUISA
CNPJ: 28.239.961/0001-72
Empresa: MGSERV GESTAO AMBIENTAL EM TECNOLOGIAS SUSTENTAVEIS EIRELI

RESULTADO DA PESQUISA

Órgão Apenador	Processo	Tipo de Apenação	Observação	Início	Termino
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO BENTO DO SAPUCAI	052022	Art. 87, inciso III da Lei 8.666/93 - suspensão temporária/impedimento de contratar.	Inexecução parcial da Ata de Registro de Preço nº 021/2021, Pregão Eletrônico 11/2021	26/10/2023	26/10/2025

Trocando em miúdos, a Recorrente foi desclassificada por ter sido apenada, por município distinto, com a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração com base no artigo 87, inc. III da Lei 8.666/93.

Todavia, indubitavelmente, tal penalidade não é capaz de amparar a desclassificação. Afinal, restará provado que **A MEDIDA REPRESSIVA SE RESTRINGE À ESFERA DE GOVERNO DO ÓRGÃO SANCIONADOR**, ou seja, tal penalidade não é capaz de produzir efeitos em outros municípios, bem como em órgãos federais, estaduais e distritais.

2 DO EQUIVOCADO ATO DE DESCLASSIFICAÇÃO DA RECORRENTE

a. DA ANÁLISE DO DISPOSITIVO LEGAL QUE AMPARA A PENALIDADE EM EVIDÊNCIA

Da revogada Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, extrai-se que:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a ADMINISTRAÇÃO, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Como se vê, o legislador estabeleceu quatro penalidades distintas que poderão ser aplicadas às contratadas (na medida de sua culpabilidade e de acordo com o ilícito praticado), quais sejam advertência, multa, **suspensão de licitar** e declaração de inidoneidade.

Conforme se verifica pela leitura do suso referido art. 87, a pena do inc. III é definida da seguinte forma: “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **ADMINISTRAÇÃO**”, ao passo que a pena do inc. IV, assim aduz: “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**”, ou seja, deve-se observar o conceito dado pela própria Lei 8.666/1993 ao estabelecer que:

Art. 6º. ***Para os fins desta Lei, considera-se:***

XI - **Administração Pública** - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - **Administração** - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

Assim sendo, é incontestável que se os termos “**Administração Pública**” e “**Administração**” fossem sinônimos, a legislação não faria distinção entre eles. Portanto, não é necessário o emprego de hermenêutica para constatar que prevalece o entendimento de que a **SUSPENSÃO OPERA SEUS EFEITOS SOMENTE PERANTE O ÓRGÃO QUE APLICOU A PENALIDADE**, sendo certo que **apenas a declaração de inidoneidade abrangeria toda a Administração Pública**.

A própria 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 estabelece com clareza que:

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

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;

§ 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.**

A Lei 20.556, de 29 de dezembro de 2021, do município de São Carlos, não tergiversa sobre tal entendimento. Veja-se:

**LEI Nº 20.556
DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021.**

Estabelece a proibição da Prefeitura Municipal de São Carlos, bem como, de suas fundações e autarquias de contratar com empresas as quais conste em seu quadro societário, pessoa física ou jurídica impedida de contratar com a administração pública.

(Autor: Paraná Filho – Vereador – PSL)

Faço saber que a Câmara Municipal de São Carlos manteve e eu promulgo, nos termos da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:

Art. 1º Fica a Prefeitura Municipal de São Carlos, bem como, suas fundações e autarquias, proibidas de contratar com empresas as quais, conste em seu quadro societário, pessoa física ou jurídica impedida de contratar com a administração pública, a partir da data de publicação da sentença condenatória, pelo período correspondente a duração da pena.

Parágrafo único. No caso de impedimento de pessoa jurídica pertencente ao quadro societário da empresa principal, a regra desta Lei somente será aplicada em caso de atuação no mesmo ramo de atividades.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, as condenações efetuadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE também restringirão as empresas onde conste em seu quadro societário, pessoa física ou jurídica impedida de contratar com a administração pública a partir da condenação em primeira instância enquanto perdurar a pena.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A Advocacia Geral da União em atendimento à consulta formulada por uma superintendência regional do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, por meio da Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, emitiu parecer com a seguinte ementa (www.agu.gov.br):

'Consulta nos moldes da Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 19 de março de 2010, art. 13, § 2º. Remessa dos autos a esta CGMADM para fins de uniformização, dado o caráter nacional da questão objeto de análise e a possibilidade de serem proferidas manifestações divergentes. II. Abrangência da penalidade de suspensão temporária/impedimento de licitar/contratar prevista no art. 87, III da Lei n. 8.666/93. Determinação do sentido dos termos 'Administração' e 'Administração Pública'. III. Posicionamentos doutrinários. Jurisprudência consolidada da Corte de Contas da União. IV. **Âmbito de aplicação da sanção do art. 87, III da Lei n. 8.666/93 restrita ao órgão/entidade que aplicou a penalidade.**

Assim sendo, partindo-se de uma interpretação sistemática da legislação licitatória, é fácil

concluir que os efeitos da sanção a que alude o art. 87, inc. III, da Lei nº 8.666/93 **alcançam tão somente o órgão ou entidade licitante que aplicou a respectiva sanção.**

b. DA NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO RESTRITA EM RELAÇÃO AO ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA

Mesmo que a própria Lei não fosse extremamente clara e autoexplicativa, é importante ressaltar que qualquer dispositivo que trate sobre penalidades administrativas, por impor restrições, deverá ser interpretado de forma restrita, ou seja, **o seu alcance deve ser limitado ao que está expressamente previsto na lei, afastando-se interpretação extensiva que poderia ampliá-las indevidamente e restringir direitos dos sancionados.**

Essa necessidade de interpretação restrita é um dos princípios fundamentais do direito administrativo sancionador, **derivado do princípio da legalidade estrita e do caráter garantista do Direito, que visa assegurar que a Administração não vá além do que a lei permite.**

Bem por isso, o Poder Judiciário decidiu que:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECRETO-LEI N. 911/1969. BUSCA E APREENSÃO . IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO COM JULGAMENTO DE MÉRITO. MULTA. NÃO FIXAÇÃO. DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO POSTERIOR DA PENALIDADE NA FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. **INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. OBRIGATORIEDADE. SÚMULA 83/STJ.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. O acórdão recorrido concluiu pela impossibilidade de inclusão posterior da multa do art. 3º, § 6º, do Decreto-Lei n. 911/1969, porque não fixada pela decisão que extinguiu a ação de busca e apreensão com julgamento de mérito, que, ademais, transitou em julgado. 1.1. Ademais, "nos termos do art. 3º, § 6º, do Decreto-lei nº 911/1969, a sentença que decretar a 'improcedência da ação' de busca e apreensão, condenará o credor fiduciário ao pagamento de multa, em favor do devedor fiduciante, equivalente a 50% do valor originalmente financiado, caso o bem apreendido já tenha sido alienado. Precedentes" (AgInt no AREsp 981.558/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJe de 29/10/2018) . 1.2. **CONSOANTE A ORIENTAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AS "NORMAS QUE IMPÕEM SANÇÃO DEVEM SER INTERPRETADAS DE FORMA RESTRITIVA (AGINT NO RESP 1.588 .151/SC, REL. MINISTRA MARIA ISABEL GALLOTTII, DJE DE 19/12/2018).** 1.3. Tendo o acórdão recorrido decidido em consonância com a jurisprudência desta Corte, incide o óbice da Súmula 83/STJ. 2. Não ficou configurada a violação aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, uma vez que o Tribunal de origem se manifestou, de forma fundamentada, sobre todas as questões necessárias para o deslinde da controvérsia. O mero inconformismo da parte com o julgamento contrário à sua pretensão não caracteriza falta de prestação jurisdicional. 3. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no AREsp: 1819338 MS 2021/0007347-3, Relator.: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 21/02/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/02/2022)

c. DA PACIFICAÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DO TCU E DO TCE/SP

A Recorrente não está sendo leviana em seus apontamentos. Tanto é verdade que o tema em questão já foi alvo de inúmeras discussões no âmbito do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, sendo pacificado o entendimento de que:

Acórdão nº 3.243/2012 – Plenário: “9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Cambé/PR que nas contratações efetuadas com recursos federais observe que **A SANÇÃO PREVISTA NO INCISO III DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 PRODUZ EFEITOS APENAS EM RELAÇÃO AO ÓRGÃO OU ENTIDADE CONTRATANTE;**”

Acórdão nº 3.439/2012 – Plenário: “9.4. esclarecer à Caixa Econômica Federal que: 9.4.1. **A PENALIDADE DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA/IMPEDIMENTO DE CONTRATAR, PREVISTA NO ART. 87, INCISO III, DA LEI 8.666/1993, INCIDE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO, ISTO É, SOMENTE EM RELAÇÃO AO ÓRGÃO OU À ENTIDADE CONTRATANTE,** nos termos em que decidiu o Tribunal no Acórdão 3243/2012- Plenário;”

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** foi além. De modo a evitar interpretações equivocadas, editou a **SÚMULA Nº 51**, evidenciando de maneira clara como a luz solar que:

SÚMULA Nº 51 - A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (artigo 87, IV da Lei nº 8.666/93) tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, ao passo que, nos casos de **IMPEDIMENTO E SUSPENSÃO DE LICITAR E CONTRATAR (ARTIGO 87, III DA LEI Nº 8.666/93 E ARTIGO 7º DA LEI Nº 10.520/02), A MEDIDA REPRESSIVA SE RESTRINGE À ESFERA DE GOVERNO DO ÓRGÃO SANCIONADOR.** (TC-020398.989.20-2)

d. DA ANÁLISE DO TEMA SOB A LUZ DA LEI 14.133/21

Ínclitos julgadores, embora a Recorrente esteja sendo injustamente prejudicada por conta de sanção aplicada com base em legislação revogada, o certame em voga está escorado na Lei 14.133/21, que estabelece de forma clara e objetiva que:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

III - impedimento de licitar e contratar;

(...)

§ 4º A sanção prevista no inciso III do **caput** deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do **caput** do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e **IMPEDIRÁ O RESPONSÁVEL DE LICITAR OU CONTRATAR NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO ENTE FEDERATIVO QUE TIVER APLICADO A SANÇÃO,** pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

Observa-se que a limitação dos efeitos da sanção de suspensão do direito de licitar é

restrita ao ente federativo que a aplicou. E ainda que isso não estivesse notoriamente claro na legislação revogada, a limitação prevista na Lei 14.133/2021 deverá ser levada a efeito.

Conforme se depreende do dispositivo legal reproduzido alhures, a sanção de suspensão temporária de participação em licitação não pode ser estendida a outros entes federativos, devendo se limitar ao ente que a aplicou. Observa-se que o parágrafo 4º do aludido dispositivo legal limita o alcance da sanção de impedimento de licitar e contratar ao ente federativo que a aplicou, não podendo ser interpretado de forma a abranger toda a Administração Pública.

A Recorrente não está sendo leviana em tais apontamentos. Em caso análogo, o Poder Judiciário Catarinense, por exemplo, definiu que a limitação dos efeitos da sanção de suspensão do direito de licitar é restrita ao ente federativo que a aplicou, conforme a Lei n. 14.133/2021, que é mais benéfica e retroage para beneficiar o agente sancionado. Veja-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE DA RESCISÃO POR INEXECUÇÃO CONTRATUAL. SANÇÕES EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO. DECISÃO QUE INDEFERIU A CONCESSÃO DA TUTELA ANTECIPADA. PRETENSÃO DE SUSPENSÃO DAS SANÇÕES. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS QUANTO À PROBABILIDADE DO DIREITO INVOCADO. PRESSUPOSTOS CONFIGURADOS QUANTO AO RISCO DE DANO, CONSIDERADO O IMPEDIMENTO DE LICITAR/CONTRATAR EM ÂMBITO NACIONAL. CONCESSÃO, EM PARTE, DA TUTELA ANTECIPADA. **LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA SANÇÃO AO ENTE ADMINISTRATIVO QUE A IMPÕS TENDO EM VISTA A FASE INSTRUTÓRIA DO PROCESSO DE ORIGEM.** AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E, EM PARTE, PROVIDO. 1 . A prestação jurisdicional em tutela antecipada é exercida em cognição sumária, à luz das provas pré-constituídas, cuidando-se de análise restrita à aferição da plausibilidade dos pedidos e do perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil à decisão de mérito, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil. 2. Na espécie, não é possível assentar que a inexecução contratual tenha ocorrido por culpa exclusiva do órgão contratante, considerada a existência de indícios do descumprimento contratual por parte da agravante, circunstância que afasta a plausibilidade jurídica da pretensão. 3. **NO TOCANTE À SANÇÃO DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO DIREITO DE LICITAR PREVISTA NO ART. 87, III, DA LEI N. 8 .666/1993, SABE-SE NA LEI N. 14.133/2021, NOMINADA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, O LEGISLADOR, SEGUINDO ORIENTAÇÃO ADOTADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE O TEMA, NO ART. 156, § 4º, LIMITOU DE FORMA EXPRESSA O ALCANCE DA ALUDIDA SANÇÃO AO "ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO ENTE FEDERATIVO QUE TIVER APLICADO".** 4. Cuida-se inequivocamente de disposição legal ulterior mais benéfica ao agente submetido à sanção de impedimento de licitar e contratar, cuja retroatividade, em casos análogos, vem sendo admitida pela jurisprudência dos Tribunais Superiores por força do disposto no art. 5º, XL, da Constituição Federal. 5 . Impossibilidade da limitação do seguro-garantia nos termos do art. 4º, § 3º, da Portaria PGE/GAB n. 25/2021, cuja aplicabilidade é restrita ao contencioso administrativo, sendo adequada a determinação para que a fiança bancária ou o seguro garantia judicial sejam prestados nos termos

do art. 835, § 2º, do Código de Processo Civil . 6. Agravo de instrumento conhecido e, em parte, provido para, confirmando a tutela provisória concedida, restringir os efeitos da suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com o Poder Público ao Estado de Santa Catarina. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 5062452-49 .2022.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel . Paulo Marcos de Farias, Segunda Câmara de Direito Público, j. 10-09-2024). (TJ-SC - Agravo de Instrumento: 50624524920228240000, Relator.: Paulo Marcos de Farias, Data de Julgamento: 10/09/2024, Segunda Câmara de Direito Público)

De forma ainda mais contundente, o e. **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO** decidiu que:

MANDADO DE SEGURANÇA – **LICITANTE DESCLASSIFICADA DO CERTAME, DIANTE DA PENALIDADE IMPOSTA POR MUNICÍPIO DIVERSO, CONSISTENTE NA SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR – REGRA DO ARTIGO 156, III, § 4º DA LF Nº 14.133/2021 QUE RESTRINGE O ALCANCE DA SANÇÃO AO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO ENTE FEDERATIVO QUE A TIVER APLICADO** – Recurso provido. (TJ-SP - Apelação Cível: 1028973-80.2023 .8.26.0053 São Paulo, Relator.: Luiz Sergio Fernandes de Souza, Data de Julgamento: 26/02/2024, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/02/2024)

Na mesma esteira, observa-se julgado do e. **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. DECISÃO QUE INDEFERIU A LIMINAR. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO RELEVANTE OU PROBABILIDADE DO DIREITO. **EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO QUE SOFREU PENA DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. DISCUSSÃO SOBRE ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA DA PENALIDADE. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 E ART. 87, III DA LEI Nº 8.666/93. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A PENA DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR APLICA-SE EXCLUSIVAMENTE À ESFERA DO ENTE QUE IMPÕS A SANÇÃO.** (TJ-PR 00092512120238160000 Coronel Vivida, Relator.: substituto anderson ricardo fogaca, Data de Julgamento: 18/03/2024, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 19/03/2024)

Portanto, parece não restar dúvida de que o respeitável ato de desclassificação da Recorrente é equivocado e não poderá prosperar.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Excelências, os elementos expostos indicam que a Recorrente, com o devido respeito, está sendo gravemente prejudicada por conta de interpretação equivocada e distorcida dos dispositivos legais que regulamentam a matéria. E tal assertiva não se baseia apenas na tese defendida pela Recorrente, mas, sobretudo, no posicionamento jurisprudencial exposto.

Bem por isso, calha mencionar o ensinamento do mestre *Theotônio Negrão* ao advertir que:

“A INTERPRETAÇÃO DAS LEIS NÃO DEVE SER FORMAL, MAS SIM, ANTES DE TUDO, REAL, HUMANA, SOCIALMENTE ÚTIL (...). SE O JUIZ NÃO PODE TOMAR LIBERDADES INADMISSÍVEIS COM A LEI, JULGANDO ‘CONTRA LEGEM’, PODE E DEVE, POR OUTRO LADO, OPTAR PELA INTERPRETAÇÃO QUE MAIS ATENDA AS ASPIRAÇÕES DA JUSTIÇA E DO BEM COMUM”
(Min. *Sálvio de Figueiredo*, em RSTJ 26/378; a citação é da p. 384)” (*Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*, Saraiva, 1995, p 161).

Ademais, de acordo com a Lei 14.133/21, é sempre bom lembrar que:

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).

De igual modo, a Lei 9.879/99 estabelece que:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público e eficiência**.

O princípio da razoabilidade, intrínseco ao Direito Administrativo, exige que a atuação da Administração Pública seja pautada pela sensatez, pela lógica e pela adequação entre os meios empregados e os fins almejados. Não se trata de um mero juízo de conveniência, mas de um controle da discricionariedade administrativa, garantindo que as decisões não sejam arbitrárias ou desproporcionais. A razoabilidade caminha lado a lado com a proporcionalidade, que impõe a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito das medidas administrativas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que a razoabilidade é um dos alicerces do direito administrativo que impõe que as decisões administrativas dentro de um processo licitatório devam ser reflexo do bom senso (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas).

Em suma, trata-se, portanto, de princípio implícito que visa coibir excessos, exigindo que a Administração atue de forma justa e equilibrada. Noutras palavras, impõe a ‘coerência’, sendo que a inobservância de tal elemento em ato administrativo torna-o inválido.

Desta feita, não é necessário o emprego de esforço para entender que o princípio da razoabilidade deve ser observado na análise e conclusão de situações concretas, de modo a evitar o rigor excessivo que possa prejudicar a finalidade do certame, qual seja, a obtenção

da proposta mais vantajosa.

Em casos análogos é possível verificar que a Jurisprudência demonstra claramente que os julgamentos devem, de forma inexorável, levar a efeito o princípio da razoabilidade para evitar injustiças. Veja-se:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EMPRESA INABILITADA DO PROCESSO LICITATÓRIO. CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA E BALANÇO PATRIMONIAL. SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. COMPROVAÇÃO POR OUTROS MEIOS. POSSIBILIDADE. **EXCESSO DE FORMALISMO E OFENSA À RAZOABILIDADE E À PROPORCIONALIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO INADEQUADA DE EMPRESA LICITANTE.** PRECEDENTES DO STJ E DO TJCE. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E NÃO PROVIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. 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 da remessa necessária, para negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, data e hora informadas pelo sistema. DESEMBARGADOR FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES Relator (TJ-CE - Remessa Necessária Cível: 0008115-11.2013.8.06.0099 Itaitinga, Relator: FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES, Data de Julgamento: 20/11/2023, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 20/11/2023)

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DA IMPETRANTE. EXCESSO DE FORMALISMO NÃO PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. SEGURANÇA CONCEDIDA E MANTIDA. REMESSA E APELO CONHECIDOS E DESPROVIDOS. 1. Trata-se de Apelação nos autos do Mandado de Segurança com pedido liminar impetrado por Ordônio Ferreira Fernandes - ME contra ato da Secretária de Educação do Município de Viçosa do Ceará e da Pregoeira da Comissão Permanente de Licitação do Município de Viçosa do Ceará, em cujo feito restou concedida a segurança no sentido de declarar nula a inabilitação da impetrante na licitação, objeto dos autos, e, conseqüentemente, o resultado da licitação e o contrato dela decorrente, porquanto não observadas as regras constantes no edital. 2. É certo dizer que o procedimento licitatório está vinculado ao seu instrumento convocatório, bem como ao princípio da legalidade e da isonomia, cabendo a Administração Pública primar pela supremacia do interesse público. Desta feita, não se mostra razoável a inabilitação da impetrante, considerando o preenchimento dos requisitos editalícios, e seu alijamento do certame em nada contribui para a escolha da proposta mais vantajosa. 3. **A inabilitação da impetrante se mostrou desproporcional, ultrapassando os limites contidos na Lei das Licitações (Lei nº 8.666//1993), porquanto as exigências impostas pelas autoridades impetradas mais se apresentam como formalismo e excesso de rigor, distanciando-se do fim maior da licitação que é a contratação de pessoas idôneas com a escolha da melhor proposta para a Administração Pública.** Segurança mantida. 4. Remessa e apelo conhecidos e desprovidos. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 2ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, em conhecer da Remessa e do apelo, mas para negar-lhes provimento, nos termos do voto da relatora. Fortaleza, dia e hora registrados no sistema. MARIA IRANEIDE MOURA SILVA Presidente do Órgão Julgador e Relatora (TJ-CE - APL: 00137325220178060182 Viçosa do Ceará, Relator: MARIA

IRANEIDE MOURA SILVA, Data de Julgamento: 23/11/2022, 2ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 23/11/2022)

Outrossim, convém asseverar que o princípio da eficiência, introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, impõe à Administração Pública o dever de atuar com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando os melhores resultados com o menor custo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro enfatiza que “a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios da Administração, buscando a otimização dos recursos públicos e a entrega de serviços de qualidade à população.” Ou seja, é fácil concluir que a desclassificação de uma proposta vantajosa por falha na interpretação do texto legal vai de encontro a este princípio.

Sobre tal princípio, o **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA** decidiu que:

“A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. **A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público**” (STJ – 6ª T – RMS n. 5.590/95 – DF. Diário da Justiça, Seção I, 10, jun. 1996. P. 20.395).

A Recorrente atendeu o que lhe foi solicitado e possui plenas condições de executar o objeto com excelência, o que significa, com o devido respeito, que desclassificá-la foi um erro.

Merecendo ser evidenciada a magistral lição de *Carlos Maximiliano*, para quem:

Deve o Direito ser interpretado inteligentemente; não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou absurdas (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. Globo, 1933, p. 183).

4 DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, resta inequivocamente demonstrado que a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, possui efeitos restritos ao órgão ou entidade que a aplicou. Tal entendimento não se baseia em interpretação utópica e restrita da Recorrente, mas na literalidade da lei, que distingue claramente os termos “Administração” e “Administração Pública”, o que é corroborado por vasta jurisprudência e posicionamentos de órgãos de controle.

Conforme exaustivamente demonstrado, a própria Lei nº 8.666/93, em seu artigo 6º, incisos XI e XII, define de forma precisa os conceitos de "Administração Pública" e "Administração", evidenciando que a sanção do inciso III do artigo 87 se limita à esfera do órgão sancionador. A Instrução Normativa nº 03/2018, que regulamenta o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), reforça essa interpretação ao estabelecer que a suspensão temporária impossibilita o fornecedor de participar de licitações e formalizar contratos **"NO ÂMBITO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA APLICAÇÃO DA SANÇÃO"**.

Ademais, a necessidade de interpretação restritiva das normas sancionatórias é um princípio basilar do direito administrativo, garantindo que o alcance das penalidades não seja indevidamente ampliado em detrimento dos direitos dos administrados. Este princípio é amplamente reconhecido e aplicado pelo Poder Judiciário, inclusive pelo **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, que pacifica a tese de que **"NORMAS QUE IMPÕEM SANÇÃO DEVEM SER INTERPRETADAS DE FORMA RESTRITA"**.

Não bastasse, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)** e o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE/SP)** já pacificaram o tema, conforme Acórdãos e a Súmula nº 51 do TCE/SP, que explicitamente diferencia os efeitos da declaração de inidoneidade (art. 87, IV) da suspensão e impedimento de licitar e contratar (art. 87, III), restringindo esta última à esfera de governo do órgão sancionador. Por fim, a Lei nº 14.133/2021, embora posterior, consolida e reforça esse entendimento, ao limitar expressamente os efeitos da sanção de impedimento de licitar e contratar ao **"ENTE FEDERATIVO QUE TIVER APLICADO A SANÇÃO"**, devendo ser aplicada retroativamente por ser mais benéfica.

Assim, considerando a clareza da legislação, a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, os princípios do direito administrativo sancionador e a pacificação do tema pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, de rigor conhecer que a Recorrente merece melhor sorte no deslinde do caso em apreço, pois é inegável que ela está sendo alvo de grande injustiça.

E por falar em injustiça, embora saiba que Vossas Excelências não agirão como Creonte (personagem que age arbitrariamente), a Recorrente pede licença para apresentar um trecho muito interessante da obra *Antígona*, de Sófocles. Tudo para reforçar que uma injustiça cria toda uma série de acontecimentos que podem terminar numa tragédia. Observa-se.

Após Édipo deixar Tebas, seus filhos Etéocles e Polínice, filhos de Édipo e Jocasta, ficam revezando-se no trono da cidade. Entretanto, numa das vezes, Polínice não passa o trono para o irmão que se

junta a sete heróis e sitia a cidade. Acontece então um duelo no qual os dois irmãos se matam. Creonte, tio de Etéocles e Polínice, impondo-se como tirano, faz um belo enterro para Etéocles e ordena que Polínice fique apodrecendo fora dos portões da cidade, deixando que as aves de rapina o devorem. Antígona, irmã dos dois, desobedece às ordens do tirano e o enterra, cavando uma cova para o irmão com as próprias mãos. Creonte ao saber da desobediência de sua ordem, condena à morte Antígona e ela é enterrada viva, apesar do apelo do primo Hêmon, que por ela era apaixonado, ao seu pai Creonte. Com a morte da filha de Édipo, Hêmon também se mata e ato contínuo, sua mãe, Eurídice. Creonte, então, percebe que sua arrogância levou a desgraça para a sua família, perdendo assim o filho amado e sua esposa. Antes da tragédia ser consumada, entretanto, na tentativa de dissuadir seu pai da sentença contra Antígona, Hêmon solta as seguintes palavras, segundo Sófocles na sua obra Antígona:

“Não creias, porém, que só as tuas decisões sejam acertadas e justas... Aqueles que pensam ter sozinhos os dons da inteligência e da palavra, e um espírito superior, quando os vemos de perto mostram-se inteiramente vazios! Mesmo que nos tenhamos por muito sábios, é sempre proveitoso aprender ainda mais, e não teimar em juízos errôneos... Quando passa a enxurrada, alimentada pelos aguaceiros, as árvores que vergam mantêm seus ramos, e as que resistem são arrancadas pelas raízes. O piloto que, em plena tempestade, mantiver as velas enfunadas, fará soçobrar o navio, mostrando a quilha para o céu! Transige, pois no teu íntimo, e revoga teu édito. Se minha pouca idade me permitir que emita um parecer, direi que aquele que possuir toda a prudência possível deverá levar vantagem sobre os demais; mas como tal virtude é impossível de ser encontrada, manda o bom senso que aproveitemos os conselhos dos demais.”

5 DOS PEDIDOS

Diante do exposto, **requer o conhecimento do presente recurso, pois tempestivo e devidamente escorado na Lei** (art.165, I “b”, “c” e “d” da Lei 14.133/21). E ainda que os requisitos do aludido dispositivo legal não tivessem sido preenchidos, ainda assim os elementos trazidos à baila deverão ser apreciados por Vossas Excelências, **pois o direito de petição estampado no artigo 5º, inc. XXXIV, alínea “a” da CF/88 (citado no preâmbulo da presente peça recursal) não permite solução diferenciada.**

Quanto ao mérito, requer integral provimento do recurso, de modo a observar todos os princípios jurídicos elevados pela Lei de Licitações, a fim de que tudo o que foi fartamente narrado e comprovado seja utilizado para fundamentar — como medida de justiça — **a retificação do ato de desclassificação da Recorrente, classificando-a e dando continuidade ao certame em apreço em relação aos Lotes 01, 03, 04, 05, 06, 07 e 09**, com a adoção dos procedimentos de praxe previstos na lei e no edital.

Via de consequência, **requer que o apontamento de fracasso do lote 06 seja declarado sem efeito;**

Ao cabo, na hipótese não esperada de manutenção do ato de desclassificação da Recorrente, requer a remessa integral dos autos ao egrégio **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** e ao egrégio **Ministério Público Estadual**, para que estes conspícuos órgãos de fiscalização possam apreciar os atos administrativos ora combatidos.

Por serem estas, no presente caso, as únicas medidas dotadas de respeito e atenção à **Justiça**.

Termos em que Pede,

E Aguarda Deferimento.

São Caetano do Sul, 01 de setembro de 2025.

Marco Antônio Sanchez Conte

SÓCIO ADMINISTRATIVO

CPF/MF nº 994.426.208-00

MARCO ANTONIO
SANCHEZ

CONTE:99442620800

Assinado de forma digital por
MARCO ANTONIO SANCHEZ

CONTE:99442620800

Dados: 2025.09.01 17:51:05
-03'00'