

ILUSTRÍSSIMO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE SERRA | GANDHI ELIAS AZEVEDO FERZELI

Ref.: Pregão Eletrônico nº 008/2025
Processo Administrativo nº: 22428/2024 - SEGEPLAN

APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA., empresa
já qualificada nos autos da licitação em epígrafe, vem respeitosamente à presença de
Vossa Senhoria, neste ato por seu Representante Legal ao final subscrito, apresentar

CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO

interposto pela empresa **DUAL SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA – ME.**, o que o faz
com supedâneo artigo 165, §4º da Lei 14.133/21 e nos termos e razões abaixo,
requerendo seu recebimento e regular processamento.

1. SÍNTESE FÁTICA

Essa Municipalidade deflagrou procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço, tendo como objeto o “registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de forma contínua para os cargos de recepcionista, porteiro, telefonista/call center, estoquista e motorista”.

No dia e hora convencionados no Instrumento Convocatório, realizou-se a sessão pública, tendo sido essa empresa, ora denominada como Recorrida, a vencedora do referido certame por ter apresentado proposta vantajosa para a Administração e por ter atendido integralmente as exigências classificatórias e habilitatórias elencadas no Edital.

Entretanto, irresignada com tal fato, a empresa **DUAL SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA – ME.**, doravante denominada simplesmente como Recorrente, apresentou suas “razões”, após o término da sessão pública.

Da análise dos argumentos apresentados, percebe-se tão somente o inconformismo da Recorrente e insatisfação desta por não terem apresentado condições competitivas para se sagrar vencedora, querendo agora, em sede recursal, macular a disputa e as decisões dos agentes públicos que conduziram o certame conforme a legalidade e as regras editalícias.

2. DO MÉRITO: DA NECESSIDADE DE SE MANTER CLASSIFICADA E HABILITADA A EMPRESA RECORRIDA

A Recorrente busca desclassificar a proposta e inabilitar a Recorrida com base em supostas irregularidades que, na realidade, não subsistem diante de uma análise técnica e jurídica aprofundada. Cada ponto será abordado de forma isolada e sistemática, de modo a desconstruir a argumentação recursal e solidificar a manutenção da decisão administrativa.

A Administração Pública, ao conduzir um processo licitatório, está vinculada a princípios constitucionais e infraconstitucionais, sendo a licitação o procedimento formal que materializa esses princípios. O art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, arrola um extenso rol de princípios que devem orientar a conduta do gestor e do agente de contratação, dentre os quais destacamos a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a isonomia, a publicidade, a eficiência, a probidade administrativa, a competitividade, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

A Recorrente, ao formular seu recurso, parece ignorar a relevância e a aplicação prática de alguns desses preceitos, em especial o princípio do julgamento objetivo. Este princípio, em sua essência, impõe que a avaliação das propostas e dos documentos de habilitação se pautem exclusivamente nos critérios e nas exigências previamente estabelecidas no Edital.

O Edital, por sua vez, constitui a lei interna da licitação, e a ele estão vinculados tanto a Administração Pública quanto os licitantes. A decisão de habilitar a Recorrida e de declará-la vencedora do certame foi calcada em uma análise rigorosa e objetiva, na qual todos os documentos foram examinados e considerados aptos a atender às exigências do instrumento convocatório.

A Administração não pode, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, criar requisitos ou exigir documentação que não foi previamente estabelecida. Da mesma forma, não pode desclassificar um licitante que cumpriu todas as exigências do Edital. A decisão do Agente de Contratação goza da presunção de legalidade e veracidade, que é um atributo inerente aos atos administrativos. Essa presunção só pode ser afastada por prova robusta de ilegalidade ou vício insanável.

Um dos argumentos centrais da Recorrente se pauta na ocorrência de sanções administrativas aplicadas à Recorrida, a fim de sustentar a sua inabilitação. De fato, existem registros de penalidades administrativas, cuja natureza e alcance, entretanto, devem ser analisados com a devida profundidade jurídica.

Conforme os dados apresentados, a Recorrida foi sancionada com três penalidades distintas, aplicadas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que consistem em suspensões e impedimentos de licitar e contratar. Essas penalidades possuem prazos determinados, com vigências que se estendem, respectivamente, até 23/09/2025, 28/09/2025 e 10/01/2026.

Nesse diapasão, cumpre elucidar que as sanções administrativas em licitações e contratos, em regra, possuem efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que as aplicou. Tal princípio, amplamente consolidado na jurisprudência pátria, encontra fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 e em dispositivos análogos da Lei nº 14.133/2021. A legislação distingue claramente as penalidades de suspensão e impedimento, que possuem escopo circunscrito ao ente sancionador, da sanção de declaração de inidoneidade, que, por sua natureza mais grave, possui efeitos extensivos e alcança toda a Administração Pública.

A análise jurídica dos fatos aponta que as penalidades impostas à empresa Appa são de suspensão e impedimento de contratar, com prazos determinados, aplicadas por órgãos específicos do Poder Judiciário. Sendo assim, tais sanções, por seu caráter localizado, não se estendem de forma automática a outros entes da federação ou a outros órgãos públicos, como é o caso da Prefeitura Municipal de Serra. A ausência de declaração de inidoneidade, ou de inclusão em cadastros de abrangência nacional com efeitos suspensivos para todos os entes públicos, torna as restrições impostas pelos Tribunais de Justiça inaplicáveis à presente licitação.

Portanto, a argumentação da Recorrente carece de amparo legal e fático. A existência de penalidades administrativas com escopo limitado não é, por si só, um fator de inabilitação para o certame em tela. A Appa, enquanto empresa, possui capacidade jurídica para participar do Pregão Eletrônico nº 008/2025 e contratar com o Município da Serra.

A tentativa de estender os efeitos das sanções de forma indevida representa uma interpretação distorcida da legislação de regência e busca, de maneira

ilegítima, afastar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ferindo de morte os princípios da competitividade e da isonomia, o que pode ser confirmado por meio das informações contidas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) sobre as penalidades em análise:

DETALHAMENTO DA SANÇÃO			
Cadastro CEIS	Categoria da sanção IMPEDIMENTO/PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM PRAZO DETERMINADO		
Data de início da sanção 29/09/2022	Data de fim da sanção 28/09/2025		
Data de publicação da sanção 29/09/2022	Publicação DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO	Detalhamento do meio de publicação	Data do trânsito em julgado ..
Número do processo 2022/00093525	Número do contrato	Abrangência da sanção EM TODOS OS PODERES DA ESFERA DO ÓRGÃO SANCIONADOR	Observações E-SANÇÕES
Origem da Informação GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	Data da Origem da Informação 02/04/2025		
** Informação não disponível, favor verificar junto ao órgão sancionador			
ÓRGÃO SANCIONADOR			
Nome TRIBUNAL DE JUSTICA	Complemento do órgão sancionador TRIBUNAL DE JUSTICA	UF do órgão sancionador SP	

DETALHAMENTO DA SANÇÃO			
Cadastro CEIS	Categoria da sanção IMPEDIMENTO/PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM PRAZO DETERMINADO		
Data de início da sanção 11/01/2023	Data de fim da sanção 10/01/2026		
Data de publicação da sanção 11/01/2023	Publicação DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO	Detalhamento do meio de publicação	Data do trânsito em julgado ..
Número do processo 2022/00096319	Número do contrato	Abrangência da sanção EM TODOS OS PODERES DA ESFERA DO ÓRGÃO SANCIONADOR	Observações E-SANÇÕES
Origem da Informação GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	Data da Origem da Informação 02/04/2025		
** Informação não disponível, favor verificar junto ao órgão sancionador			
ÓRGÃO SANCIONADOR			
Nome TRIBUNAL DE JUSTICA	Complemento do órgão sancionador TRIBUNAL DE JUSTICA	UF do órgão sancionador SP	

DETALHAMENTO DA SANÇÃO			
Cadastro CEIS	Categoria da sanção SUSPENSÃO		
Data de início da sanção 24/03/2025	Data de fim da sanção 23/09/2025		
Data de publicação da sanção 24/03/2025	Publicação DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO SEÇÃO DIÁRIO DO EXECUTIVO PAGINA 1	Detalhamento do meio de publicação	Data do trânsito em julgado 24/03/2025
Número do processo SEI MG 018750-888.2025.8.13.0000	Número do contrato	Abrangência da sanção NA ESFERA E NO PODER DO ÓRGÃO SANCIONADOR	Observações
Origem da Informação CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS - CGE (MG)	Data da Origem da Informação 08/05/2025		
ÓRGÃO SANCIONADOR			
Nome TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS - TJMG	Complemento do órgão sancionador	UF do órgão sancionador MG	

Todas as penalidades em análise são tidas com abrangência **APENAS NA ESFERA E NO PODER DO ÓRGÃO SANCIONADOR.**

Neste mesmo sentido é a jurisprudência do órgão Sancionador (Tribunal de Justiça de São Paulo em sua “função típica”) bem como no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que aqui valem ser demonstrados:

Inicialmente, tem-se a Súmula nº51 do TCE/SP que determina:

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.**

Ainda, a jurisprudência do TCE-SP:

A previsão contida em edital de concorrência no sentido de que o impedimento de participar de certame em razão de sanção do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 limita-se às empresas apenas pela entidade que realiza o certame autoriza a

classificação de proposta de empresa apenas por outro ente da Administração Pública federal com sanção do citado comando normativo, em face da inexistência de entendimento definitivo diverso desta Corte sobre a matéria

Representação apresentada pela empresa RCM Engenharia e Projetos Ltda. apontou supostas irregularidades em concorrências conduzidas pela Universidade Federal do Acre – UFAC, que têm por objeto a construção de prédios nos campus da UFAC (Concorrências 13, 14 e 15/2011). A autora da representação considerou ilícita sua desclassificação desses três certames em razão de, com suporte comando contido no art. 87, III, da Lei 8.666/1993, ter sido anteriormente suspensa do direito de licitar e contratar pelo Tribunal de Justiça do Acre TJAC. Em sua peça, observou que os editais das citadas concorrências continham cláusulas que foram assim lavradas: “2.2 Não poderão participar desta Concorrência: (...) 2.2.2 as empresas suspensas de contratar com a Universidade Federal do Acre; e 2.2.3 as empresas que foram declaradas inidôneas para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos da punição”. Ao instruir o feito, o auditor da unidade técnica advoga a extensão dos efeitos daquela sanção a outros órgãos da Administração. O diretor e o secretário entendem que deve prevalecer “a interpretação restritiva” contida nos editais da UFAC e que a pena aplicada pelo TJAC não deve afetar as licitações promovidas por aquela Universidade. O relator inicia sua análise com o registro de que a matéria sob exame ainda não se encontra pacificada neste Tribunal. Ressalta, no entanto, que tal matéria, “ao que parece”, estaria pacificada no âmbito do Judiciário, no sentido de que os efeitos da decisão de dado ente deveriam ser estendidos a toda Administração Pública, consoante revela deliberação proferida pelo STJ, nos autos do Resp 151567/RJ. Informa também, que “a doutrina tende à tese que admite a extensão dos efeitos da sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993”, e transcreve trecho de ensinamentos de autor renomado, nesse sentido. Ao final, tendo em vista a referida ausência de entendimento uniforme sobre a matéria no âmbito desta Corte, conclui: “a preservação do que foi inicialmente publicado me parece a melhor solução, ante o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expresso no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993”. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu: a) julgar procedente a Representação; b) determinar à UFAC que: “adote as medidas necessárias para anular a decisão que desclassificou a proposta de preços da empresa RCM Engenharia e Projetos Ltda., no âmbito das Concorrências 13, 14 e 15/2011, aproveitando-se os atos até então praticados”. Precedente mencionado: Acórdão nº 2.218/2011 – Plenário. **Acórdão n.º 902/2012-Plenário, TC 000.479/2012-8, rel. Min. José Jorge, 18.4.2012.**

TJ/SP – órgão sancionador em sua função típica:

APELAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. **ALCANCE DA PENALIDADE RESTRITO AO ÂMBITO DA ENTIDADE SANCIONADORA.**

Suspensão imposta por empresa pública federal em decorrência de descumprimento de contrato firmado à luz da Lei 8.666/93. Penalização com base no art. 83, III, da Lei 13.303/16. O Estatuto das Estatais delimita o âmbito da sanção à entidade sancionadora. A nova legislação reduziu expressamente o alcance da suspensão temporária ao ente sancionador. Reconhecimento do direito à participação nos certames municipais. Aplicação retroativa da lei benéfica. Interpretação do art. 5º, XL, da Constituição Federal. Precedentes. Sentença reformada. RECURSO PROVIDO. (TJ-SP - AC: 10368115020188260053 SP 1036811-50.2018.8.26.0053, Relator: José Maria Câmara Junior, Data de Julgamento: 27/03/2019, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/03/2019).

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação civil pública – Pretensão de vedar a participação em licitação de licitantes sancionados por quaisquer órgão da Administração Pública – Tutela de urgência indeferida – Impossibilidade de reforma – **Legislação que prevê diferença entre as penalidades de inidoneidade e suspensão ou impedimento para contratar** – Determinação que poderia vincular a atuação discricionária do Município, em detrimento do interesse público – Aplicação da Súmula nº 51 do TCE/SP – Impossibilidade de concessão de tutela de urgência – Recurso não provido. (TJ-SP - AI: 20043348220198260000 SP 2004334-82.2019.8.26.0000, Relator: Maria Olívia Alves, Data de Julgamento: 27/03/2019, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/03/2019).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ATO JUDICIAL IMPUGNADO. INDEFERIMENTO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. Aplicação de sanção administrativa em Pregão Eletrônico. Descredenciamento da Bolsa Eletrônica de Compras. **Repercussão que impede a agravante de participar de licitações realizadas por entidades estranhas ao Estado de São Paulo.** Sem prejuízo da judicosa discussão acerca do alcance da norma contida no art. 7º da Lei do Pregão, a questão parece se resolver à luz dos efeitos previstos no próprio ato sancionador. Invocação do Parecer GPG nº 008/2004, segundo o qual **a pena aplicada no Pregão é eficaz apenas em relação ao Estado, sem repercutir para os demais entes da Federação.** Ao que tudo indica, a sanção é eficaz em relação ao Estado de São Paulo como um todo, mas não transborda os efeitos para os demais entes

federativos. A vedação de acesso à BEC amplifica, de modo aparentemente ilegal, os efeitos da sanção. Deferimento, em parte, da liminar, para manter a sanção quanto ao Estado e seus entes personalizados, mas para determinar o desbloqueio do acesso da agravante à BEC. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJ-SP - AI: 22559671720208260000 SP 2255967-17.2020.8.26.0000, Relator: José Maria Câmara Junior, Data de Julgamento: 27/01/2021, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/01/2021).

“Não vislumbro presentes os requisitos legais autorizadores da concessão da liminar, razão pela qual seu indeferimento é de rigor. Como se depreende da documentação encartada aos autos, o impedimento imposto à empresa ... diz respeito apenas e tão somente à contratação com a empresa ECT. **Nada há nos autos a demonstrar que a empresa habilitada está impedida ou suspensão de contratar com a Administração Pública em geral.** Diante do exposto, ausentes os requisitos legais, indefiro a liminar postulada. Cite-se a empresa ..., em litisconsorte passivo. Solicitem-se as informações e, após vista ao Ministério Público. Int” (3ª Vara Judicial de Embu, Estado de São Paulo, Processo nº 176.01.2011.004111-2)

Ainda, no âmbito Federal, o E. Tribunal de Contas da União detém tal questão como **PACIFICADA**, conforme se comprova na transcrição do singular Acórdão 2530/2015, cujo relator foi o Ministro Bruno Dantas:

Trata-se de embargos de declaração opostos pela [empresa] em face do Acórdão 1.835/2015-TCU-Plenário (Relação 34/2015-TCU-Plenário), o qual trata de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no pregão eletrônico 14000276/2014-ECT/DR/MG, cujo objeto é a prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de climatização, com valor estimado total de R\$ 505.125,00 por ano.

2. Nesta assentada, a embargante aduz que o Acórdão 1.835/2015-TCU-Plenário padeceria de contradição, pois, no seu entender, "soa mais razoável interpretar o artigo 7º da Lei 10.520 considerando-se a mesma abrangência do inciso III do artigo 87 da Lei 8.666, a não ser que haja a declaração de inidoneidade, hipótese em que haveria abrangência semelhante à constante do inciso IV do artigo 87 da Lei 8.666".

[...]

6. A questão da abrangência das penalidades previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993 e no art. 7º da Lei 10.520/2002 ESTÁ ATUALMENTE PACIFICADA NESTA CORTE. Questão idêntica

foi recentemente discutida no Acórdão 2.081/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Augusto Sherman Cavalcanti.

7. Naquela ocasião, assim como nesta, restou assente que inexistia paralelismo de entendimento entre os dispositivos. Os dispositivos estão inseridos em leis diferentes e tratam do assunto dando tratamento diferenciado em cada situação.

8. No meu entender, a Lei 10.520/2002 criou mais uma sanção que pode integrar-se às previstas na Lei 8.666/1993. Se pode haver integração, não há antinomia. A meu ver, o impedimento de contratar e licitar com o ente federativo que promove o pregão e fiscaliza o contrato (art. 7º da Lei 10.520/2002) seria pena mais rígida que a mera suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com um órgão da Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) e mais branda que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com toda a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

9. Tal entendimento possui amparo em diversas deliberações apontadas pelo Acórdão 2.081/2014-TCU-Plenário e pela unidade instrutiva, como, por exemplo, os Acórdãos 3.243/2012, 3.439/2012, 3.465/2012, 408/2013, 739/2013, 842/2013, 1.006/2013, 1.017/2013, 2.073/2013, 2.242/2013, 2.556/2013 e 1.457/2014, todos do Plenário.

10. Verifica-se, então, que as alegações apresentadas na representação foram analisadas pela unidade técnica na instrução de mérito e adotadas pelo Relator e pelo Colegiado no Acórdão 1.835/2015-TCU-Plenário, não caracterizando qualquer contradição o fato de não terem sido adotadas as teses e interpretações preferidas pela embargante.

Outros órgãos do poder judiciário também comungam desse entendimento, valendo o registro da mais alta Corte do País, o Supremo Tribunal Federal:

MANDADO DE SEGURANÇA - CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - PREGÕES - HOMOLOGAÇÃO E ASSINATURA DOS CONTRATOS - POSTERIOR DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE POR PARTE DE ENTE FEDERADO DIVERSO - PRINCÍPIO FEDERATIVO - AUTONOMIA - AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGISLATIVA PARA A RECEPÇÃO DA RESTRIÇÃO - NECESSIDADE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO VERIFICADO - CONFIRMAÇÃO DA DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. Findo o regular certame licitatório com a homologação do julgamento e a adjudicação do objeto da licitação (modalidade Pregão) à empresa vencedora, com consequente assinatura dos contratos, descabe a alegação de

nulidade sob o argumento de imposição de sanção cadastral aplicada, posteriormente, por Estado-membro diverso do contratante. Consoante o princípio Federativo cada Estado-membro goza de autonomia, com capacidade normativa e de autogoverno, autoadministração e de auto organização, sendo vedado à União ou a outro Estado-membro interferir nesta autonomia. Somente se existente legislação local determinando a recepção de penalidade imposta por outra unidade da federação, poder-se-ia falar em extensão da restrição cadastral aplicada no Distrito Federal. De todo modo, mesmo que fosse possível estender o impedimento aplicado em Ente Federado diverso, a invalidação da licitação por motivo de ilegalidade deveria ser precedida do competente processo legal, respeitado o direito de defesa da empresa licitante que venceu o certame. Ausente a demonstração do direito líquido e certo, impõe-se a confirmação da sentença que denegou a segurança. 2. Pois bem, a parte Representante alega ofensa ao caput e inciso XXI do art. 37 da Magna Carta de 1988. 3. A seu turno, a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Wagner de Castro Mathias Netto, opina pelo não conhecimento do recurso. 4. Tenho que a insurgência não merece acolhida. Isso porque entendimento diverso do adotado pela instância judicante de origem exigiria o reexame da legislação infraconstitucional pertinente (Lei 8.666/1993) e o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos (Súmula 279/STF). Providências vedadas neste momento processual. 5. Reproduzo, para sedimentar meu entendimento, trecho do voto condutor do acórdão recorrido (fls. 313-316):. A Lei n. 8.666/93 é minuciosa e dispõe em seus artigos 86 a 88 acerca das sanções administrativas, porém, **NÃO HÁ DETERMINAÇÃO LEGAL QUE AUTORIZE CONCLUIR ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE RECEPÇÃO DE UMA PENALIDADE DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA OU IMPEDIMENTO APLICADA POR UM ESTADO-MEMBRO, POR ESTADO-MEMBRO ESTRANHO À RELAÇÃO EM QUE SE DEU A INEXECUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO CONTRATO.** Outrossim, há previsão específica acerca da competência para a aplicação da penalidade prevista no artigo 87, inciso IV, da mencionada Lei, descabendo a interpretação extensiva em desfavor da empresa licitante contratada.[...]Enfim, há um terceiro obstáculo à procedência da pretensão da empresa Representante, como se vislumbra pelo minucioso relato dos fatos, quando da realização dos Leilões Presenciais 03/2006 e 06/2006, a empresa litisconsorte não cumpria qualquer penalidade, nem mesmo na data da assinatura dos contratos de prestação de serviços (05/05/2006) havia qualquer mácula a contestar a sua idoneidade, ainda que em outro Estado da Federação. Isto porque a declaração de inidoneidade ora apreciada, emitida pela PMDF, somente foi publicada em 31/05/2006. Ante o exposto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso.

Publique-se. Brasília, 30 de maio de 2011. Ministro AYRES BRITTO Relator
(STF - RE: 639144 MG, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 30/05/2011, Data de Publicação: DJe-111 DIVULG 09/06/2011 PUBLIC 10/06/2011).

Cabe ressaltar, ainda, sobre a abrangência da penalidade de impedimento aplicada com fundamento no art. 7º da Lei 10.520/02 que dispõe:

“Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal **OU** Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.”

Diante da análise do dispositivo legal, verifica-se que o legislador utilizou a conjunção alternativa “**OU**” de modo a restringir a penalidade ao ente sancionador. Caso o legislador tivesse a intenção de estender a punição a todo o território nacional, ele utilizaria a conjunção “e”, que estabelece a relação de adição entre os termos conectados.

A corroborar, há o mesmo entendimento na doutrina, para tanto se registra o entendimento de um dos maiores administrativistas em licitações públicas em atividade no Brasil - Marçal Justen Filho - em sua obra específica que analisa a Lei 10.520/02.:

“A UTILIZAÇÃO DA PREPOSIÇÃO ‘OU’ INDICA DISJUNÇÃO, ALTERNATIVIDADE. ISSO SIGNIFICA QUE A PUNIÇÃO TERÁ EFEITOS NA ÓRBITA INTERNA DO ENTE FEDERATIVO QUE APLICAR A SANÇÃO. Logo, e considerando o enfoque mais tradicional adotado a propósito da sistemática da Lei n. 8.666, ter-se-ia de reconhecer que a sanção prevista no art. 7º da Lei do Pregão consiste em suspensão do direito de licitar e contratar. **NÃO É UMA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. PORTANTO, UM SUJEITO PUNIDO NO ÂMBITO DE UM MUNICÍPIO NÃO TERIA**

AFETADA SUA IDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO PROMOVIDA NA ÓRBITA DE OUTRO ENTE FEDERAL”. grifo nosso

(JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 4ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p.193)

O Desembargador Jessé Torres e a professora Marinês Restelatto também discorrem sobre o tema:

“OS EFEITOS DA SANÇÃO DE IMPEDIMENTO PREVISTA NO ART. 7º DA LEI ACIMA CITADA SÃO RESTRITOS À ÓRBITA INTERNA DO ENTE FEDERATIVO A QUE PERTENCE O ÓRGÃO OU A ENTIDADE SANCIONADORA. Ilustra-se:

A aplicação de sanção de impedimento por órgão ou entidade da Administração Pública federal, com supedâneo no art. 7º, torna o licitante ou o contratado impedido de licitar e contratar com a União, o que quer dizer: impedido de licitar e contratar com todos os seus órgãos respectivamente subordinados, bem como com as entidades vinculadas, nomeadamente, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, além do descredenciamento do licitante ou do contratado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). O licitante ou contratado impedido, nessas condições, não estará proibido de participar de licitações e contratar com órgãos e entidades da Administração Pública estadual, municipal ou do Distrito Federal.

A UTILIZAÇÃO DA CONJUNÇÃO “OU” NO TEXTO DO ART. 7º INDICA ALTERNATIVIDADE, O QUE FUNDAMENTA A INTERPRETAÇÃO DE QUE A PUNIÇÃO DEVA TER SEUS EFEITOS RESTRITOS À ÓRBITA INTERNA DO ENTE FEDERATIVO EM QUE A SANÇÃO FOI APLICADA.

O elemento histórico fortalece essa compreensão. É que a referência, no dispositivo, a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) deve-se ao fato de que a Lei nº 10.520/02, quando convertida de Medida Provisória em lei ordinária, já estava corretamente adaptada à competência legislativa geral estatuída pelo art. 22, XXVII, da Constituição Republicana de 1988. Tal adaptação corrigiu o equívoco original, quando a modalidade fora criada por Medida Provisória, com a pretensão de reger apenas contratações federais. Visite-se, a respeito, o texto do art. 7º da Medida Provisória nº 2.026/2000, verbis: “Quem fizer declaração falsa ou deixar de apresentar a documentação exigida para o certame ficará impedido de contratar com a União, e, se for o caso, será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas no edital e no contrato e das demais cominações legais”. grifo nosso

(Responsabilidade do contratado na administração de compras, serviços e obras. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 11, n. 122, fev. 2012)

À vista de todo o exposto e em arremate, conclui-se, sob o prisma da hermenêutica jurídica e dos princípios que regem a matéria licitatória, que as penalidades de suspensão e impedimento de contratar aplicadas pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo e pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais em desfavor da Recorrida possuem abrangência restrita e limitada ao âmbito do órgão sancionador.

Destarte, a empresa mantém sua plena capacidade de participar de licitações perante outros entes políticos da Federação, tais como a União, o Distrito Federal, outros Estados e Municípios, bem como perante as demais esferas de poder, seja do Executivo, Legislativo ou Judiciário, uma vez que as sanções não ostentam o caráter de inidoneidade, cujo alcance seria universal.

Ademais, a proposta da recorrida, além de ser a de menor preço, foi acompanhada por documentação que atesta inequivocamente sua capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira, como exige a Lei nº 14.133/2021. Qualquer tentativa de reverter essa decisão com base em interpretações subjetivas, excesso de formalismo ou suposições infundadas configuraria uma afronta não apenas aos princípios da licitação, mas à própria finalidade da contratação pública, que é a obtenção de um serviço de qualidade com eficiência.

Um dos argumentos frequentemente utilizados em recursos administrativos, e que parece ser a tônica da peça da recorrente, reside na busca por vícios formais insignificantes. Ocorre que o Direito Administrativo moderno, adota o princípio do formalismo moderado, que mitiga o rigor excessivo das formalidades em prol da efetividade, da eficiência e da competitividade administrativa.

O formalismo, em licitações, não pode ser um fim em si mesmo, mas um meio para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, sendo imperativo o respeito ao princípio do formalismo moderado, que visa ao melhor interesse público primário. Assim, eventuais irregularidades de natureza meramente formal que não

afetam a substância dos documentos ou a validade das informações neles contidas não podem, em hipótese alguma, levar à desclassificação ou inabilitação do licitante.

A Lei de Licitações, em diversos dispositivos, reforça essa orientação ao permitir que a Administração corrija falhas ou omissões, desde que não alterem a essência da proposta ou da documentação, tanto para a condução do certame quanto para a realização das diligências necessárias, garantindo-se, assim, a escolha da melhor proposta para a Administração Pública, sem excessos de rigor.

Isto porque, é cediço que o excesso de rigor deve ser extirpado da Administração, tendo em vista que o procedimento licitatório não é um fim em si mesmo, ou um *curso de formalidades*, mas um *meio* para a Administração obter a melhor proposta, ou proposta mais vantajosa à Administração.

A respeito, vale o registro de Marçal Justen Filho:

“A licitação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento apropriado para o atingimento de certas finalidades. O mero cumprimento das formalidades licitatórias não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito. Portanto, é incorreto transformar a licitação numa espécie de solenidade litúrgica, ignorando sua natureza teleológica.”
(in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo – 15ª Ed. p. 58)

Embora a licitação seja um procedimento formal, ela não deve ser excessivamente burocrática. O formalismo não pode prejudicar a escolha da melhor proposta pela Administração Pública, cujo objetivo principal é atender ao interesse público.

Neste sentido vale ser revelado o seguinte entendimento jurisprudencial:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA –EMPRESA DESABILITADA EM PROCESSO LICITATÓRIO SOB O FUNDAMENTO DE AUSÊNCIA DE DOCUMENTO-DOCUMENTAÇÃO

APRESENTADA-INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE-ORDEM CONCEDIDA - RECURSO NÃO PROVIDO-SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. 1. O procedimento licitatório está vinculado às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases, o disposto no edital é lei. Inteligência do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a Lei nº 8.666/93. 2. **No entanto, as regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa.** 3. Sentença ratificada. Recurso não provido.

(TJ-MT - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL: 1005307-14.2023 .8.11.0006, Relator.: NÃO INFORMADO, Data de Julgamento: 02/04/2024, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 05/04/2024)

REMESSA NECESSÁRIA – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – INABILITAÇÃO INDEVIDA – FORMALISMO EXCESSIVO – LICITANTE QUE PREENCHEU OS REQUISITOS NECESSÁRIOS DE ACORDO COM O EDITAL – SENTENÇA RATIFICADA – COM O PARECER, REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. A licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o poder público, sempre buscando a proposta mais vantajosa ao Estado. **Considerando que a documentação acostada aos autos demonstra que o licitante apresentou os documentos necessários para participar da referida licitação, mostra-se indevida a sua inabilitação para continuar no certame, repudiando-se, pois, o formalismo excessivo nas licitações, a despeito da necessária vinculação ao instrumento convocatório.**

(TJ-MS - Remessa Necessária Cível: 08019688020238120013 Jardim, Relator.: Des. Vladimir Abreu da Silva, Data de Julgamento: 30/07/2024, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/07/2024)

A presunção de legalidade e veracidade dos atos administrativos implica que a decisão do Agente de Contratação em habilitar a Recorrida é correta até prova em contrário. O ônus de provar que a documentação apresentada pela Appa é materialmente irregular recai sobre a Recorrente, e essa prova deve ser robusta, não se limitando a apontamentos superficiais ou a interpretações literais e inflexíveis do Edital. Tal conduta representaria uma violação ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, que impõem que as restrições e penalidades sejam adequadas e proporcionais ao fim a que se destinam.

A desqualificação de uma empresa por um motivo irrelevante para o resultado da licitação, como uma pequena inconsistência na digitação ou um erro material que não altera a substância do documento, não só se mostra desarrazoada, mas também prejudica o interesse público ao restringir indevidamente a concorrência e, potencialmente, eliminar a proposta mais vantajosa.

A Administração, em sua função de zelar pelo bem público, deve sempre buscar a maior competitividade possível, afastando o formalismo que sirva apenas para afastar licitantes aptos. A documentação da Recorrida, em sua totalidade, cumpre a função de atestar a capacidade da empresa para a execução do contrato, e uma pequena falha formal não pode ser utilizada como subterfúgio para eliminar uma empresa que apresentou a melhor proposta econômica e técnica.

Ademais, a Recorrente, questiona a exequibilidade da proposta da Recorrida, alegando que o preço ofertado seria incompatível com os custos do serviço. No entanto, é mister salientar que a proposta da apresentada foi elaborada com total responsabilidade e em conformidade com as exigências da Planilha de Custos e Formação de Preços do Edital.

O preço ofertado não se enquadra na definição de preço inexequível. A inexequibilidade de uma proposta não pode ser presumida com base apenas no valor. A Lei de Licitações, ao tratar do tema, determina que a desclassificação por inexequibilidade deve ser precedida de diligência, na qual o licitante deve ser convocado para demonstrar a viabilidade econômica de sua proposta. A simples alegação da recorrente de que o preço é baixo não é suficiente para configurar a inexequibilidade. A presunção de que a empresa vencedora tem condições de cumprir o objeto do contrato pelo preço ofertado é um pilar do processo licitatório.

A declaração de proposta econômica presente na Ata de Propostas da Recorrida confirma o seu compromisso de cumprir com todas as obrigações, afastando qualquer suposição de inexequibilidade. Essa declaração, que é um ato de vontade juridicamente vinculante, estabelece a responsabilidade da empresa para com

a integralidade dos custos, incluindo os direitos trabalhistas e previdenciários. A Recorrida assume integralmente a responsabilidade por sua proposta, e a Administração, por sua vez, tem o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais.

A inexecuibilidade da proposta só se configura quando é manifesta, ou seja, quando, mesmo após a apresentação de justificativas pelo licitante, a Administração demonstra que o preço é insustentável. O ônus da prova da inexecuibilidade é da Administração, e, neste caso, da Recorrente, que deve demonstrar, por meio de dados concretos e objetivos, a inviabilidade financeira da proposta, o que não foi feito.

A jurisprudência do TCU é farta em decisões que determinam que a presunção de exequibilidade das propostas deve prevalecer, e que a declaração de inexecução somente pode ocorrer após a manifestação do licitante e a comprovação, por parte da Administração, de que o preço é inviável. A tese de que o preço é inexecuível por si só, sem a devida demonstração de inviabilidade técnica, não encontra respaldo na doutrina e na legislação. A aceitação da tese da recorrente feriria de morte o princípio da competitividade, uma vez que eliminaria a proposta mais vantajosa, penalizando a empresa que foi mais eficiente em sua gestão de custos.

REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO. 1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário). 2. **A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados** (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário) (TCU 02036320141, Relator.: Bruno Dantas, Data de Julgamento: 12/11/2014)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.
DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE POR INEXEQUIBILIDADE
DE SUA PROPOSTA. **AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE DE
DEMONSTRAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA.**
PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO.

(TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/23782024>,
Relator.: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 06/11/2024)

Além disso, a Ata de Propostas e a Ata Parcial atestam que a Recorrida, em todas as etapas, apresentou a documentação exigida, incluindo as declarações obrigatórias. A empresa recorrente, ao questionar a habilitação deve apontar com clareza qual documento específico está ausente ou qual a suposta falha substancial.

A habilitação é um momento de verificação da aptidão dos licitantes para contratar com a Administração. A documentação apresentada pela Recorrida, conforme a análise do Agente de Contratação, demonstra a total conformidade com os requisitos de qualificação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica estabelecidos no Edital.

É importante frisar que a Recorrida não pode ser penalizada por uma suposição da Recorrente. As alegações da Dual Serviços, se genéricas, não têm o condão de invalidar a decisão do Agente de Contratação, que, agindo sob a égide da presunção de legalidade, já analisou e validou a documentação da Recorrida.

A desqualificação de um licitante, sobretudo o que apresentou a melhor proposta, deve ser a *ultima ratio*, somente ocorrendo em casos de vícios insanáveis e que comprometam a própria essência do certame. Não há, nos autos, qualquer indício de que a documentação se enquadre nessa categoria.

A Administração Pública, no exercício de seu poder-dever de diligência, pode, a qualquer momento, solicitar a complementação de documentos ou a apresentação de justificativas, desde que não se altere a essência da proposta. O fato de que tal diligência não foi necessária na fase de habilitação da Appa atesta, por si só,

que a documentação apresentada era satisfatória e apta a comprovar a aptidão para a contratação.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 preza pela segurança jurídica e pela previsibilidade, garantindo que o que foi estabelecido no Edital seja respeitado. A tentativa da Recorrente de introduzir novos critérios de avaliação ou de reinterpretar os existentes de forma restritiva configura uma violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual, como lei interna da licitação, deve ser observado por todos os envolvidos no processo.

Dessa forma, considerando todo o exposto, os documentos apresentados por esta Recorrida estão em perfeita consonância com a legislação aplicável, sendo plenamente exequível e não havendo qualquer erro que justifique a desclassificação. Portanto, verifica-se a imperiosa necessidade de que se mantenha a sua classificação, culminando na confirmação da vitória desta Recorrida no Pregão Eletrônico nº 008/2025, mantendo-se, *in totum*, todas as decisões acertadas do Ilustríssimo Senhor Agente de Contratação.

3. DOS PEDIDOS

Ante a todo o exposto, requer seja **RECEBIDA**, eis que tempestiva, e **DEVIDAMENTE PROCESSADA** as presentes **CONTRARRAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO** com o acolhimento das assertivas acima colacionadas, para manter a r. decisão proferida pelo Sr. Agente de Contratação.

Assim, requer-se, inicialmente, que seja acolhida a preliminar de inépcia do recurso apresentado, indeferindo o recebimento deste.

Sucessivamente, requer-se, também, que não sejam acolhidas as razões de recurso da empresa **DUAL SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA – ME.**, e, ainda, requer-se que seja, consequentemente, mantida a declaração de vitória, da

Recorrida **APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA.**, haja vista ter apresentada proposta e documentos habilitatórios que atendem a todas as exigências do Edital, e que se prossiga com as próximas fases, como adjudicação e homologação do objeto, assinatura do contrato, etc.

Não sobrevivendo este entendimento, requer-se o encaminhamento para a Autoridade Superior competente, para que aprecie seu mérito, sendo essa a única forma de se alcançar a tão almejada **JUSTIÇA!!!**

Nestes termos,
Pede deferimento.

São Paulo, 08 de agosto de 2025.

APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA.

CNPJ: 05.969.071/0001-10

EDUARDO DUARTE NETO

SÓCIO-DIRETOR

RG: 23.230.663-1 - CPF: 245.534.118-65