PROCESSO ADMINISTRATIVO
4687
ASSINADO ELETRONICAMENTE

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00002.20250414/0003-88
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 024/2025-PE
ASSUNTO: ADMINISTRATIVO

EMENTA: Recurso Administrativo contra decisão do pregoeiro em que, Desclassificou a empresa KILIMPA COMERCIO E INDÚSTRIA DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA e a Habilitação da empresa FWFS COMERCIO E SERVICOS LTDA.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAR FORNECIMENTO CONTÍNUO DE MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENE E ITENS PESSOAIS DESTINADOS AO CONSUMO DIÁRIO DOS ÓRGÃOS E SECRETARIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAIÇABA-CE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo, impetrado pela empresa, KILIMPA COMERCIO E INDÚSTRIA DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA CNP: Nº 13.150.780/0001-06, contra a decisão do pregoeiro que desclassificou sua proposta, para o LOTE 01 tomando como parâmetro o descumprimento ao estabelecido no item 4.3 em consonância ao estipulado no item 6.7.6, ambos do edital do referido pregão, bem como considerado DESCLASSIFICADO para o LOTE 03, tomando como parâmetro o descumprimento ao estabelecido no item 4 em consonância ao estipulado no item 6.7.5, *e a Habilitação da empresa FWFS COMERCIO E SERVICOS LTDA,* ambos do edital do referido pregão.

II – DAS RAZÕES APRESENTADAS

Insurge-se a recorrente, contra o ato recorrido, sob a égide das seguintes alegações:

A) DA NULIDADE DA HABILITAÇÃO DA VENCEDORA – VIOLAÇÃO DIRETA AO ITEM 6 DO EDITAL

Que a habilitação da empresa FWFS COMERCIO E SERVICOS LTDA é um ato nulo, pois viola o procedimento obrigatório do item 6 do Edital. O item 6.1 é taxativo ao determinar que o pregoeiro DEVE verificar a existência de sanções, e o item 6.3.3 impõe que, constatada a sanção, "o licitante será reputado inabilitado". É incontroverso: a comissão falhou em seu dever de consulta, descumpriu uma regra expressa e habilitou uma empresa que deveria ter sido considerada inabilitada.

B) DA ILEGALIDADE DA NOSSA DESCLASSIFICAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO EM NORMAS INAPLICÁVEIS E VIOLAÇÃO AO EDITAL

Alega ainda a recorrente que, a decisão de desclassifica-la, parte de uma premissa jurídica equivocada, demonstrando que a análise foi conduzida sob a ótica de um arcabouço legal superado.

Que a exigência da planilha de custos na proposta inicial, conforme item 4.3 do Edital, foi fundamentada no Decreto nº 10.024/2019, norma que regulamentava a Lei nº 8.666/93 e que não pode ser utilizada para um certame regido integralmente pela Lei nº 14.133/2021.

Diz que, essa confusão normativa foi confirmada na resposta ao nosso pedido de esclarecimento (item 7), onde, para justificar a exigência, Vossa Senhoria invocou o Acórdão nº 2926/2017 - TCU - 2ª Câmara. Tal decisão, proferida em 2017, é igualmente inaplicável por ser anterior à nova lei.

Que, foi nesse contexto de fundamentação frágil e anacrônica que Vossa Senhoria optou por ignorar o texto claro do item 6.12 do próprio Edital:"6.12. Erros no preenchimento da planilha não constituem

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4688
ASSINADO ELETRONICAMENTE

motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor..."

Insiste no pressuposto que a sua proposta foi desclassificada por uma suposta "confusão" na planilha, um "erro de preenchimento" textualmente previsto como sanável pelo edital. Ignorar esta cláusula para aplicar a penalidade máxima é uma violação direta ao instrumento convocatório, ao princípio do formalismo moderado item 11.8 do Edital e à boa-fé da Recorrente, que inclusive apresentou a devida garantia de proposta.

C) DO DUPLO PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO: ECONOMICIDADE E LEGALIDADE

Alega que, as ações da comissão geraram um duplo e inaceitável prejuízo ao Município de Itaiçaba:

1. Prejuízo à Legalidade: Ao não desclassificar uma empresa com sanção, feriu-se o princípio da legalidade, da moralidade e da isonomia.

2. Prejuízo à Economicidade: A proposta da Recorrente era de R$ 475.000,00. A proposta da empresa irregularmente habilitada foi de R$ 654.080,00. A decisão causa um prejuízo direto de R$ 179.080,00 aos cofres públicos.

Por fim requer:

a) O conhecimento e TOTAL PROVIMENTO do presente Recurso Administrativo;

b) A anulação do ato que habilitou a empresa FWFS COMERCIO E SERVICOS LTDA (CNPJ 27.141.930/0001-11) para o Lote 03, declarando-a INABILITADA por descumprimento dos itens 6.1 e 6.3.3 do Edital1;

c) A reforma do ato que desclassificou a proposta da Recorrente (KILIMPA), por se basear em normas inaplicáveis e por violar os itens 6.12 e 11.8 do próprio Edital;

d) Como consequência, que a proposta da Recorrente para o Lote 03 seja declarada CLASSIFICADA e, sendo a mais vantajosa, que o lote lhe seja."

Por outro lado, a empresa FWFS COMERCIO E SERVICOS LTDA., CNPJ: 27.141.930/0001-11, apresentou tempestivamente, contrarrazões, rechaçando as alegações da recorrente, tendo juntado declaração de:

a) que possui suspensão de licitar no âmbito da Receita Federal;
b) Que tal sansão so se aplica no âmbito da Receita Federal do Brasil;
c) Que assume a responsabilidade e que prestará qualquer informação que venha ocorrer posteriormente.

Diz que foi a mais bem classificada, cita o art. 87 da Lei 8.666/93 o qual foi fundamentada a sua suspensão e ainda os acórdãos (1017/2013) do TCU, (AgInt na SS 2.951), Ministro Relator Herman Bnjamim, STJ.

É o que se tem alegado.

lll – DA LIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que, este órgão consultivo analisará unicamente, os aspectos jurídicos das razões recursais, emitindo ao final parecer opinativo, cabendo, no entanto ao Secretário de Infraestrutura, Indústria, Comercio e Turismo decidir sobre sua admissibilidade e acolher ou não o mérito.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4689
ASSINADO ELETRONICAMENTE

IV – DOS REQUISITOS DE ADMINSSIBILIDADE

Quanto a admissibilidade a recorrente preencheu os requisitos de admissibilidade, tendo sido qualificada, preencheu os requisitos de cabimento tendo impetrado o recurso dirigido contra uma decisão ou ato que seja passível de ser recorrido, quanto a legitimidade esta representada por representante legal.

Quanto ao interesse houve a demonstração do interesse no recurso, A parte que interpõe o recurso deve ter legitimidade para fazê-lo, ou seja, ter interesse direto na decisão ou ato recorrido, que a decisão tenha causado algum prejuízo ou lesão a seus direitos, isso foi demonstrado.

No que diz respeito a tempestividade**, o** presente recurso, preenche os requisitos já que a pós a decisão de sua desclassificação, manifestou tempestivamente a intenção de recorrer contra foi apresentado dentro do prazo e após sua manifestação, em 15 (quinze), de julho de 2025, por tanto 03, (três) dias úteis após acolhimento de sua manifestação, como determina o ítem 8.4 e 8.5 do edital e art.165, inciso l, "c", § 4º da Lei Federal 14.133/2021**:**

Assim dispõe o edital.

> **8.4. Os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema.**
>
> 8.5. O recurso será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, a qual poderá reconsiderar sua decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, encaminhar recurso para a autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

Assim sendo, em tese cumpre os requisitos de admissibilidade.

V – DA ANÁLISE DOS FATOS

Analisando a insurgência contra a decisão deste pregoeiro, vejo que não há como rever minha decisão, por não se sustentar tais alegações.

Sobre a insurgência de que a habilitação da empresa FWFS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA, é um ato nulo, pois viola o procedimento obrigatório do ítem 6. do edital, pois não teria analisado as sansões existentes contra a empresa, também não merece prosperar.

O pregoeiroao em consulta ao site do sistema integrado de Registro do CEIS/CNEP – Acordo de Leniência, encontrou sansões, as quais suspendem temporariamente a empresa recorrida de licitar entre o período de 23/05/2025 a 23/05/2023, com aplicação de sansão com fulcro no Art. 87, II, III da lei 8666/93, porém, aplicada exclusivamente no âmbito do órgão sancionador, portanto, não se aplicando a outros entes federativos, que não pertencem ao órgão sancionador, não sendo conveniente a violação da garantia do direito de participação em processos licitatórios, seciando um direito líquido e certo, conforme se vê em cópia/consulta em anexo.

Nota-se pela consulta feita ao registro do evento no CEIS/CNEP, que a sanção se deu a luz do art.87 da Lei 8.666/93, sendo aplicada apenas ao órgão sancionador, assunto pacificado entre os tribunais, cito, (Acórdão 1017/2013 plenário), TCU.

Com o advento da nova lei de licitações, Lei 14.133/2021, adotou-se novo posicionamento, a partir da literalidade da norma, a doutrina vem defendendo, de forma praticamente uníssona, que os efeitos da penalidade abrangem todos os órgãos e entidades do ente federativo a qual está vinculada a entidade sancionadora, inclusive entidades da Administração Indireta e de outros poderes.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4690
ASSINADO ELETRONICAMENTE

Neste sentido, vejo que mesmo em sentido extensivo, a sansão em sentido literal, na lei 14. 133/2021, aplica-se a extensividade apenas aos órgãos da administração direta, vinculados ao órgão sancionador.

Ou seja, no caso em apreço, aos órgãos da Administração Federal, não se aplicando aos Estados e Municípios.

Lei !4.133/2021:

> ***Art. 156.*** *Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:*
>
> ***I*** *- advertência;*
>
> ***II*** *- multa;*
>
> ***III*** *- impedimento de licitar e contratar;*
>
> ***IV*** *- declaração de inidoneidade para licitar ou 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.*
>
> Grifo Nosso;

Neste sentido assim tem se posicionado os tribunais:

> *O artigo 156 da Lei nº 14.133/21 estabelece que a penalidade de impedimento de licitar e contratar deve ser restrita ao ente federativo sancionador, conforme seu inciso III e parágrafo 4º. No entanto, o inciso IV e parágrafo 5º preveem a extensão da penalidade para outros entes federativos em casos mais graves. No caso analisado, a empresa Dupac Comercial Ltda. foi desclassificada de um pregão eletrônico em Suzano devido a uma sanção aplicada por Mogi Mirim. A decisão reformada concluiu que a penalidade não deveria se estender ao município de Suzano, permitindo a continuidade da participação da empresa no certame.*
>
> *Agravo de Instrumento: AI 22377037820228260000 Suzano*
>
> *AcórdãoTJSP*
>
> *publicado em 22/06/2023*
>
> *frequentemente citado*
>
> *No julgamento do Agravo de Instrumento nº 2064225-92.2023.8.26.0000, a 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que a*

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4691
ASSINADO ELETRONICAMENTE

sanção de impedimento de licitar e contratar, conforme o art. 156, § 4º, da Lei 14.133/21, deve ser aplicada ao responsável por infrações administrativas específicas e se limita ao ente federativo sancionador, pelo prazo máximo de três anos. A decisão destacou a interpretação restritiva da penalidade ao ente que a aplicou, alinhando-se com o entendimento de que a sanção não se estende automaticamente a outros entes federativos, preservando a continuidade do serviço público e o interesse público.

No julgamento do Agravo de Instrumento nº 2064225-92.2023.8.26.0000, a 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que a sanção de impedimento de licitar e contratar, conforme o art. 156, § 4º, da Lei 14.133/21, deve ser aplicada ao responsável por infrações administrativas específicas e se limita ao ente federativo sancionador, pelo prazo máximo de três anos. A decisão destacou a interpretação restritiva da penalidade ao ente que a aplicou, alinhando-se com o entendimento de que a sanção não se estende automaticamente a outros entes federativos, preservando a continuidade do serviço público e o interesse público.

Agravo de Instrumento: AI 20642259220238260000

Jurisprudência
AcórdãoTJSPpublicado em 30/05/2023

Sobre o tema, Joel de Menezes Niebuhr afirma:

"Sendo assim, o referido § 4º do artigo 156 limita a incidência da sanção de inadimplemento a ***todos os órgãos e entidades que compõem a Administração direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção. Então, por exemplo, se autarquia federal aplica a penalidade de impedimento, a empresa apenada não pode participar de licitação e contratar com a própria autarquia e com qualquer outro órgão e entidade federal, da Administração direta e indireta****. É permitido à empresa apenada participar de licitações e firmar contratos administrativos com os demais entes federativos, estados, Distrito Federal e municípios".[1](Destacamos).*

Juliano Heinen:

https://www.jusbrasil.com.br/topicos/386671483/artigo-156-da-lei-n-14133-de-01-de-abril-de-2021

ZÊNITE, Equipe Técnica. Qual a abrangência do impedimento de licitar e contratar previsto no art. 156, inc. III, da Lei nº 14.133/21? Empresas sob os efeitos dessa sanção ficam impedidas de contratar com empresas estatais, vinculadas ao ente federativo sancionador? Blog Zênite. 11 jun. 2025. Disponível em: https://zenite.blog.br/qual-a-abrangencia-do-impedimento-de-licitar-e-contratar-previsto-no-art-156-inc-iii-da-lei-no-14-133-21/. Acesso em: 29/07/2025.

Quanto a alegação de que, a exigência da planilha de custos na proposta inicial, conforme item 4.3 do Edital, parte de uma premissa jurídica equivocada, que a análise foi conduzida sob a ótica de um arcabouço legal superado e que não pode ser utilizada para um certame regido integralmente pela Lei nº 14.133/2021, Não se sustenta, pois tal exigência está prevista no edital, o qual foi aceito pelos participantes sem que houvesse qualquer ato impugnatório.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4692
ASSINADO ELETRONICAMENTE

Ademais tal insurgência, como bem pontuou o pregoeiro em suas exposições, *"Essa conduta atrai a incidência do princípio da preclusão, consagrado na jurisprudência pátria como limite objetivo à atuação tardia do licitante:"*

> *"Sendo o procedimento licitatório dividido em etapas (editalícia, habilitatórias, julgadora e adjudicatória) e contendo cada qual os mecanismos respectivos de impugnação, opera-se a preclusão quando se discute matéria que deveria ser tratada em fase anterior."*
> *(TRF1, AMS 0026745-37.2000.4.01.3400/DF, Juiz Federal Urbano Leal Berquó Neto, DJ 10/06/2003)*

No caso concreto, a recorrente, na tentativa de lograr êxito a todo custo, se utiliza de expedientes que deveriam ser objeto em tese de impugnação, momento este que já decaiu o direito.

A respeito do regramento do edital, Marçal Justen Filho[1], leciona:

> *"O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administravos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade dos últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação. Viola princípios norteadores da atividade administrava.*
>
> *Com relação ao procedimento formal adotado pelo Pregoeiro, é conclusivo Hely Lopes Meirelles[2]:"*
>
> *Procedimento formal significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as exigências, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento.*

Cito ainda precedentes dos tribunais senão vejamos;

> *"Sendo o procedimento licitatório dividido em etapas (editalícia, habilitatórias, julgadora e adjudicatória) e contendo cada qual os mecanismos respectivos de impugnação, opera-se a preclusão quando se discute matéria que deveria ser tratada em fase anterior."*
>
> *(TRF1, AMS 0026745-37.2000.4.01.3400/DF, Juiz Federal Urbano Leal Berquó Neto, DJ 10/06/2003)*

Essa posição encontra acolhida expressa no âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ, que reafirma o caráter preclusivo da ausência de impugnação ao edital:

> *"A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes.*
>
> *[...] Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação."*
>
> *(REsp 402.711/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/2002, p. 145)*

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4693
ASSINADO ELETRONICAMENTE

É importante salientar que a desclassificação da reccorrente, se deu em função de não atendimento as claúsuslas editalícias, não havendo aqui em que se falar em subjetividade.

Vejamos o motivo da sua desclacificação:

> *"De fato, o licitante KILIMPA COMERCIO E INDUSTRIA DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA apresentou a devida garantia de proposta, exigência estipulada em edital. Contudo, da análise de sua proposta inicial, percebe-se nitidamente:1-apresentação de propostas somente para os lotes 01 e 03 (páginas 1 a 5 de sua proposta); 2-planilha de composição de preços* ***sem especificações de itens*** *somente para os lotes 02 e 03 (páginas 05 a 08 de sua proposta). Portanto,* ***DESCLASSIFICADO para o LOTE 01 em virtude da não apresentação de planilha de composição de preços para o referido lote*** *(descumprimento ao estabelecido no item 4.3 em consonância ao estipulado no item 6.7.6, ambos do edital do referido pregão) e;* ***DESCLASSIFICADO para o LOTE 03 em virtude de não apresentação em sua planilha de composição de preços as especificações dos itens do referido lote, dificultando e tornando não clara a correta leitura com a indicação de qual composição pertence o item e vise versa*** *(descumprimento ao estabelecido no item 4 em consonância ao estipulado no item 6.7.5, ambos do edital do referido pregão)."*

A exigência de apresentação de planilha de composição de custos tem previsão na lei 14.133/2021, bem como no edital, se não vejamos:

Edital:

> 4.3.2. A composição de custos de preços unitários dos itens deve ser elaborada conforme MODELO abaixo, incluindo: preço de custo; despesas gerais e administrativas; outras despesas operacionais; frete de entrega; risco financeiro; IRPJ; CSLL; Confins; Pis/Pasep; CPP; ICMS; ICMS-compensação; lucro líquido e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto.

MODELO DA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS

			PLANILHA MERAMENTE ILUSTRATIVA – (AS PLANILHAS DEVERÃO SER ELABORADAS COM BASE NO TERMO DE REFERÊNCIA, CONTENDO O PREÇO UNITÁRIO E GLOBAL DE CADA UM DOS ITENS DO LOTE COTADO, FORMANDO ASSIM O VALOR DO LOTE.)							
1										
2										

(A PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE PREÇOS UNITÁRIOS ABAIXA DEVERÁ SER ELABORADA PARA CADA UM DOS ITENS DO LOTE COTADO)

Nessa esteira, como bem acentua o Ilustre pregoeiro; "*Que no presente caso, a proposta da empresa KILIMPA COMERCIO E INDUSTRIA DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA já havia inserido previamente sua proposta inicial, atendendo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O envio da planilha constando a composição de preços dos itens junto à proposta inicial foi, portanto, mera prova de conformidade da proposta com os requisitos do edital, e não etapa autônoma passível de substituição ou retificação.*

PROCESSO ADMINISTRATIVO
4694
ASSINADO ELETRONICAMENTE

A tentativa de apresentar nova planilha com a composição de preços após a desclassificação — e portanto, após a análise da aderência da proposta inicial entregue — implicaria indevida alteração substancial da proposta comercial originalmente ofertada, o que é vedado pelo regime jurídico licitatório."

Sobre a alegação de ser vantajoso sua proposta por oferecer melhor preço, este não prospera, pois a escolha da melhor proposta não se pauta apenas pelo melhor preço.

VI – CONCLUSÃO

Dado ao exposto, (opino), no sentido de conhecer do presente recurso, e no mérito desprovê-lo, mantendo a decisão intacta do ilustre pregoeiro, permanecendo desclassificada a proposta da empresa, *KILIMPA COMERCIO E INDUSTRIA DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA*, e *Habilitada a empresa FWFS COMERCIO E SERVICOS LTDA*

Devendo ser dado, publicidade comunicando aos interessados e prosseguimento ao certame com encaminhamento à autoridade superior, o Secretário de Administração, Financas e Planejamento.

Ressalta ainda que em função de haver recurso, de empresa, que embora desclassificada, porém com oferta de preço melhor, recomendo o retorno da fase de lances, especificamente à renegociação com o(s) licitante(s) vencedor(res) do(s) lote(s) do referido pregão eletrônico, com vistas a obtenção mais vantajosa.

É o parecer;

Itaiçaba, CE 01 de agosto de 2025.

Maria Juliana Alves Freitas

BEL: MARIA JULIANA ALVES FREITAS
ASSESSORIA JURÍDICA/PARECERISTA
OAB/CE Nº 50.198