



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

PROCESSO: 0000163-78.2024.6.22.8000

INTERESSADO: Seção de Assistência Médica e Social - SAMES.

ASSUNTO: Análise final – Pregão Eletrônico – Formação de registro de preços -
Eventual aquisição de material de consumo farmacológico.

PARECER JURÍDICO Nº 95 / 2024 - PRES/DG/SAOFC/AJSOFC

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Seção de Assistência Médica e Social - SAMES do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, com objetivo de abrigar a tramitação dos atos necessários à **formação de registro de preços** para eventual aquisição de material de consumo farmacológico, com os contornos iniciais delineados no Documento de Formalização de Demanda - DFD, versão final, juntado no evento ([1109302](#)).

02. O relato completo do procedimento até a elaboração dos documentos da fase preparatória, entre eles Termo de Referência nº 1/2024 – SAMES ([1115082](#)) e minuta de edital ([1131709](#)), está reproduzido no **Parecer Jurídico nº 38/2024** ([1133065](#)). Na sequência, após Manifestação nº 109/2024 ([1139422](#)) do Secretário da SAOFC, a Diretora-Geral aprovou os documentos integrantes da fase de planejamento da contratação, autorizou a contratação pretendida, mediante licitação na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, do tipo menor preço por item, na forma do inciso XLI, do artigo 6º c/c com o art. 29, ambos da Lei nº 14.133/21, autorizou a divulgação dos valores estimados para a contratação, entre outros comandos, consoante Despacho nº 380/2024 – GABDG ([1143896](#)).

03. Concluída a fase interna do pregão, iniciou-se a fase externa do Pregão Eletrônico nº 90003/2024 ([1153146](#)), por meio de sua publicação, conforme documentos comprobatórios da divulgação juntados no evento ([1154079](#)).

04. Vieram aos autos os seguintes documentos extraídos do certame, a saber:

PROPOSTAS

a) extrato de proposta do Sistema COMPRAS.GOV ([1159316](#));

b) manifestação da SAMES pelo recebimento das propostas das primeiras colocadas ([1159643](#))

c) As propostas foram aceitas pelo pregoeiro;



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

d) Itens desertos: 16, 18, 20, 23, 34, 36 a 38 e 44.

Documentos de habilitação:

EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA - CNPJ 15.439.366/0001-39 ([1159679](#));

DROGARIA DIA A DIA LTDA - CNPJ 39.150.541/0001-31 ([1159680](#));

FG COMERCIO FARMACEUTICO LTDA - 50.604.683/0001-64 ([1159682](#)).

a) manifestação da SAMES acerca da apresentação de Autorização de Funcionamento - AFE por todas as licitantes classificadas;

b) Pregoeiro declarou as licitantes habilitadas;

No relatório juntado no evento [1159940](#), o Pregoeiro registrou o **impedimento indireto** do licitante **EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA**. Após tecer algumas considerações sobre essa penalidade, concluiu que não vislumbrava irregularidade. Todavia, submeteu a questão à apreciação da Autoridade Superior.

c) termo de julgamento do pregão que declarou as e ([1160095](#)).

05. Por fim, o pregoeiro registrou as principais ocorrências do **certame** em seu Relatório nº 16/2024 ([1159940](#)). Assim instruídos, os autos foram remetidos pela ASLIC a esta Assessoria Jurídica para análise dos atos praticados na licitação ([1160137](#)).

É o necessário relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

06. Desencadeada a fase externa da competição, nota-se a observância do art. 55, I, “a”, da Lei nº 14.133/21, dando-se a devida publicação do edital de licitação, com observância do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis da publicação para o recebimento das propostas ([1153146](#)), em atendimento ao disposto na disposição legal citada.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

07. Ainda, verifica-se no evento ([1154079](#)) a publicidade do instrumento convocatório realizada mediante sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, a ocorrência da publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação, como preconiza o §1º do artigo citado, bem como a sua divulgação adicional e a manutenção do seu teor no sítio eletrônico oficial deste Regional.

08. Passa-se às análises dos procedimentos propriamente ditos, tomando-se os elementos constantes dos autos e as principais ocorrências contidas no relatório do Pregoeiro:

a) Pedido de esclarecimentos e impugnações ao edital: Não houve;

b) Lances: Os lances para os itens estão registrados no termo de julgamento ([1160095](#));

c) Itens deserto: O certame restou deserto para os itens?

16 (Levofloxacino 750mg);

18 (Nistalina 25.000 UI/g);

20 (Ferro III Ferripolimaltose);

23 (Curcumina 500mg);

34 (Oseltamivir 75mg);

36 (Sulfato Ferroso 500mg);

37 (Magnésio Quelato 200mg);

38 (Coezima Q10 Ubidecarenona); e

44 (Ciprofloxacina oftálmica).

d) Cancelados na Aceitação: Não houve;

e) Aceitação/negociação: Nesta fase o Pregoeiro negocia com as licitantes, via Sistema Eletrônico - *chat* - a redução do lance ou da proposta mais vantajosa, na tentativa de reduzir o preço em atendimento ao **Acórdão 2622/2021 Plenário TCU**, observado o critério de julgamento, como também analisa o cumprimento das exigências editalícias para a aceitação das propostas.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

ANÁLISE AJSAOFC: As ocorrências, que constam do termo do julgamento ([1160095](#)) também foram registradas no item 5. FASE DE JULGAMENTO DE PROPOSTAS do Relatório do Pregoeiro ([1159940](#)), no qual está demonstrada a aplicação dos critérios objetivos definidos no edital para a aceitação das propostas. O ato contou com a oitiva prévia da unidade demandante ([1159643](#)).

CLASSIFICAÇÃO:

EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA - CNPJ 15.439.366/0001-39:

Itens 1, 2, 3, 17, 35 e 41, no valor total de R\$ 1.821,15 (um mil oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos).

DROGARIA DIA A DIA LTDA - CNPJ 39.150.541/0001-31:

Itens 7, 10, 11, 13, 25 a 29, 31 a 33, no valor total de R\$ 5.516,30 (cinco mil quinhentos e dezesseis reais e trinta centavos).

FG COMERCIO FARMACEUTICO LTDA - CNPJ 50.604.683/0001-64:

Itens 4 a 6, 8 e 9, 12, 14 e 15, 19, 21 e 22, 24, 30, 39, 40, 42 e 43, no valor de R\$ 11.176,07 (onze mil cento e setenta e seis reais e sete centavos).

De acordo com os registros constantes do Termo de Julgamento trazido ao processo, houve abertura da fase de negociação com as licitantes no intuito de redução do preço ofertado. Assim, esta Assessoria Jurídica não vê reparos nas decisões do Pregoeiro.

f) Fase de Habilitação: Após a juntada ao processo dos documentos de habilitação das licitantes classificadas ([1159679](#), [1159680](#) e [1159682](#)), a unidade demandante registrou que não possui competência para a análise. Entretanto, atestou o comprimento, por todas, da exigência de apresentação da Autorização de Funcionamento (AFE).

Após a análise dos documentos exigidos pelo edital, o Pregoeiro declarou as licitantes habilitadas.

Conforme já relatado, o pregoeiro noticiou que a empresa **EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA - CNPJ**



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

15.439.366/0001-39, registra **provável ocorrência impeditiva indireta** de fornecedor no SICAF. Isso porque, segundo informa, a proprietária dessa empresa é cônjuge de um empresário titular da empresa APOTEK COMERCIAL LTDA - CNPJ: 03.362.758/0001-68, que se encontra inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública (art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93). Veja-se:

(...)

c) Chamou-nos a atenção o fato do SICAF identificar possível impedimento indireto do licitante EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA.

c.1) De acordo com o SICAF ([1159679](#), páginas 1 e 2), a Sra. Camile Follador, sócia administradora do licitante vencedor, é cônjuge do Sr. Adriano Follador, sócio administrador da empresa APOTEK COMERCIAL LTDA, esta última declarada inidônea para contratar com a Administração Pública.

c.2) Todavia, em que pese o indício apresentado de forma automática pelo sistema, não vislumbramos a possibilidade de impedir que uma pessoa exerça atividade empresarial apenas e tão somente porque seu cônjuge, terceiro alheio à contratação, tenha empresa considerada inidônea. A uma porque o empresário punido não faz parte do quadro societário da empresa vencedora. A duas porque a desconsideração da personalidade jurídica da empresa do Sr. Adriano para alcançar a empresa da Sra. Camile requer o devido processo legal judicial.

c.3) Assim sendo, não vislumbramos impedimento do licitante EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA. Todavia, não sendo esse o entendimento da Autoridade Superior, poderá determinar a devida apuração.

ANÁLISE AJSAOFC:

Sobre a questão do **IMPEDIMENTO INDIRETO** da licitante **EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA.** - vencedora de alguns itens do ceramte, no valor total de R\$ 1.821,15 (um mil oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos) - revelado na consulta ao SICAF ([1159679](#)) e registrada pelo zeloso Pregoeiro deste Tribunal, inicialmente, verifica-se que o Edital do Pregão Eletrônico 90003/2024 ([1153146](#)) estabelece as seguintes regras de participação no certame, veja-se:

4.6. Não poderão participar deste pregão eletrônico os potenciais licitantes enquadrados em quaisquer das hipóteses a seguir elencadas:

a) não cumpram os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte;

b) não possuam registrado no seu ato constitutivo ramo de atividade compatível com o objeto desta licitação;

c) que, em regime de consórcio, qualquer que seja sua forma de constituição, sejam controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si;

d) que se encontre em processo de dissolução, recuperação judicial, recuperação extrajudicial, falência, concordata, fusão, cisão, ou incorporação, salvo se comprovar que o respectivo plano de recuperação foi acolhido judicialmente;

e) em cumprimento de penalidade de impedimento de licitar e contratar no âmbito da União;



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

f) que, por quaisquer motivos, tenham sido declaradas inidôneas para licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, enquanto durarem seus efeitos; (sem destaques no original)

(...)

Por sua vez, o tema é assim abordado na Lei nº 14.133/2021:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#), concorrendo entre si;

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do caput deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante. (sem destaques no original)

(...)

Como visto, o instrumento convocatório, embora formatado sob o regime da Lei nº 14.133/2021, reproduz tão só a regra do **art. 14, III, da NLLC** que diz respeito à vedação de participação no certame de empresas impossibilitadas de contratar em decorrência de sanções a ela impostas. Tal dispositivo disciplina o **impedimento direto**, ou seja, aquele aplicável às próprias participantes.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Não há no edital, uma regra específica sobre o impedimento indireto expressamente previsto no *caput* e no § 1º desse mesmo artigo.

Todavia, o Agente de Contratação narra justamente um **impedimento indireto** ocorrido em função do vínculo de parentesco entre a titular da empresa que participa do pregão eletrônico e que foi vencedora de alguns itens do certame.

Por sua vez, a referida sanção registrada no SICAF possui eficácia de impedir efetivamente a participação da empresa **APOTEK COMERCIAL LTDA** em licitações ou contratações com **TODA a Administração Pública**, âmbito de aplicação da sanção prevista no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93, como pacificado de longa data pelo TCU, como no **Acórdão 2530/2015 - Plenário**.

Pois bem!

Verificou-se que se trata do **primeiro caso de impedimento indireto efetivo** noticiado no TRE-RO no regime da Lei nº 14.133/2021, diploma legal que traz dispositivo expresse sobre o tema, o que não ocorria na vigência da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, entende-se necessário fazer uma análise jurídica mais detida, não só para a solução da questão trazida neste processo, como também para orientar a Administração em relação ao procedimento a ser adotado doravante, inclusive com a provável inserção de regras sobre o tema nos editais dos futuros certames.

AS OCORRÊNCIAS IMPEDITIVAS INDIRETAS REGISTRADAS NO SICAF:

De acordo com **Viviane Mafissoni**:

As ocorrências impeditivas indiretas registradas no Sicafe são resultado do cruzamento de informações sobre o quadro societário das empresas, no intuito de dar subsídios para que seja evitado possível tentativa de burla à penalidade de declaração de inidoneidade, impedimento de contratar ou licitar com a Administração Pública ou suspensão temporária de licitar com a Administração, por intermédio de outra empresa, pertencente, via de regra, aos mesmos sócios ou cônjuges de sócios e que atue na mesma área, **conforme recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2115/2015 - Plenário)**, sem destaque no original (Fonte: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20453/ocorr%C3%Aancia-impeditiva-indireta>)

O impedimento indireto está previsto no **artigo 29 da Instrução Normativa SEGES nº 03/2018**, que estabelece as regras de



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf. Veja-se:

Art. 29. Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de **Ocorrências Impeditivas Indiretas**, o gestor deverá diligenciar para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.

§ 1º A tentativa de burla pode ser verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros.

§ 2º É necessária a convocação do fornecedor para manifestação previamente à sua desclassificação.

§ 3º O disposto neste artigo deve ser observado quando da emissão de nota de empenho, contratação e pagamento, previstos nos arts. 28 e 29.

Na verdade, o Tribunal de Contas da União, ao se deparar com potenciais situações de fraude à licitação, já deliberara no **Acórdão nº 495/2013-Plenário** recomendar ao então Ministério do Planejamento do Orçamento e Gestão (MPOG) o desenvolvimento de mecanismo, no âmbito do Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf), capaz de proceder ao cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrasse a intenção de participar de futuras licitações. A recomendação foi implementada desde 2015, intitulada como **Provável Ocorrência Impeditiva Indireta**.

Por sua vez, esse comando do TCU, formatado ainda no regime da Lei nº 8.666/93, foi inteiramente acolhido por este Tribunal, motivo pelo qual os impedimentos indiretos sempre foram analisados pelas unidades que atuam no processo. Contudo, rápida pesquisa nos pareceres desta Assessoria Jurídica não revelou a ocorrência de impedimentos indiretos com eficácia de impedir efetivamente a participação em licitação ou a contratação com toda a Administração Pública, extensão da da sanção prevista no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido: **Acórdão TCU 2530/2015 - Plenário**.

Nessa linha, a anotação que consta no relatório do SICAF da licitante EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA (p. 1 do evento [1159679](#)), acerca do impedimento da empresa APOTEK COMERCIAL LTDA, CNPJ sob o nº 03.362.758/0001-68 - que tem como responsável legal o cônjuge da representante da primeira - decorrente de declaração de idoneidade, com fundamento no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93, **de fato produz um impedimento indireto de licitar e contratar também com este Tribunal**. Revela notar que a sanção teve seu **termo inicial em 13/11/2012**. Embora a declaração de inidoneidade para licitar ou



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

contratar com a Administração Pública perdure até que solvidos os motivos determinantes da punição ou que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, causa estranheza que a penalidade ainda não tenha sido baixada, ou seja, que a empresa não tenha buscado sua reabilitação perante o órgão sancionador.

É indubitável que a situação jurídica demonstrada pelos documentos que vieram ao processo produz consequências no certame licitatório. Tais repercussões, contudo, não são imediatas a ponto de eliminar, de plano, o impedido indiretamente do certame. Todavia, requer uma ação diligente daqueles que presidem as competições públicas para que se dê cumprimento às normas que regulam o instituto do impedimento indireto. É nesse sentido, a recente resposta em sede de consulta sobre esse tema no **Portal Sollicita, consultoria digital da Editoria Negócios Públicos**, disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/>. Adiante serão reproduzidas os excertos mais significativos do referido parecer:

I Solicitação

Em uma análise pontual sobre Prováveis Ocorrências Impeditivas Indiretas do Fornecedor (Sicaf), quais orientações jurisprudenciais/acórdãos e procedimentos precisamos (equipe/comissão/pregoeiro) atentar para análise fundamentada dos fatos? Existe uma orientação procedimental via diligência para isso?

II Resposta

(...)

Sobre a matéria, o TCU adotou o entendimento abaixo reproduzido, cuja relevância justifica uma transcrição mais alongada:

Exame da Unidade Técnica.

c) dar ciência à Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) na Bahia de que a simples existência de ‘Ocorrência Impeditiva Indireta’ no Sicaf não é, por si só, fundamento apto a ensejar o afastamento de determinado licitante do certame, devendo ser analisada em conjunto com outras informações para que se possa chegar à conclusão de ocorrência de fraudes contra o certame, conforme jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 2.136/2006 – 1ª Câmara, 2.218/2011 – 1ª Câmara e 1.831/2014 – Plenário); TCU. Acórdão 10.676/18 – Segunda Câmara. Destaques no original

(...)

Importa ressaltar, reafirmando, à luz dessas ponderações, que o gestor está diante de um aviso que suscita a realização de diligências, e não da constatação, a priori, de uma circunstância que impeça automaticamente a participação do licitante no certame.

Em consonância com essa ordem de ideias, o art. 29 da Instrução Normativa 03/18 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 03/18 (IN 03/18 MPDG), estabelece que, ao deparar-se com o alerta de ocorrências impeditivas indiretas, cabe ao agente público a responsabilidade de diligenciar para averiguar a possível ocorrência de fraude. Confira-se:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Art. 29. Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o gestor deverá diligenciar para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.

§1º. A tentativa de burla pode ser verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros.

§2º. É necessária a convocação do fornecedor para manifestação previamente à sua desclassificação.

§3º. O disposto neste artigo deve ser observado quando da emissão de nota de empenho, contratação e pagamento, previstos nos arts. 28 e 29.

Observa-se que, de acordo com as disposições normativas, diversos fatores podem ser investigados, para averiguar se a empresa fora constituída apenas para burlar os efeitos sancionatórios. Nessa análise, podem ser apuradas as condições de constituição da pessoa jurídica ou mesmo do início de sua relação com os sócios da empresa sancionada; a similaridade entre a linha de atividades desenvolvidas por ambas as empresas; a identidade de dirigentes; compartilhamento da estrutura física, de pessoal, entre outros.

O TCU elaborou um enunciado que ilustra bem um exemplo de análise a ser realizada pela Administração, confira-se:

ENUNCIADO

A declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) não pode ser aplicada a sócios e administradores de empresas licitantes, por falta de previsão legal. **No entanto, se após consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), constatar-se que nova sociedade empresária foi constituída com o mesmo objeto, por qualquer um dos sócios ou administradores de empresas declaradas inidôneas (ocorrências impeditivas indiretas), após a aplicação da sanção e no prazo de sua vigência, a Administração deve adotar as providências necessárias à inibição de participação dessa empresa na licitação, assegurando o contraditório e a ampla defesa aos interessados.** TCU. Acórdão 2.914/19 – Plenário. (destaques no original).

Empreendidas as diligências e obtidos indícios suficientes que apontem para a intenção da empresa em burlar a penalidade aplicada a outra sociedade empresária, o §2º do art. 29 da IN 03/18 MPDG determina à Administração que concite o fornecedor a se manifestar sobre os elementos encontrados. Embora o dispositivo em apreço não mencione, o ideal é que a sessão seja suspensa até que se conclua a apuração dos fatos. Caso a manifestação do licitante seja insuficiente para ilidir a tentativa de fraude, o TCU já se posicionou favoravelmente à extensão dos efeitos da sanção de uma empresa para outra, quando há evidência de uma tentativa premeditada de contornar penalidades anteriormente impostas, valendo-se do princípio da desconsideração da personalidade jurídica (Nesse sentido confira-se o Acórdão 1.831/14 – Plenário) Nesse cenário, o licitante deverá ser desclassificado, e as informações pertinentes deverão ser encaminhadas para o Ministério Público, a fim de que a questão seja investigada agora no âmbito penal. Se, por outro lado, não existirem elementos mais contundentes sobre a ocorrência de fraude, o licitante continuará a participar do certame e o procedimento licitatório deverá seguir seu curso regular.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Como exposto pelo parecer acima reproduzido em parte, aliás em total harmonia com a jurisprudência do TCU, como também com o artigo 29 da Instrução Normativa SEGES nº 03/2018, que estabelece as regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, a constatação do impedimento indireto no decorrer no certame determina que a Administração ouça o licitante para que se manifeste sobre a ocorrência, no sentido de averiguar se a empresa foi constituída apenas para burlar os efeitos sancionatórios a outra aplicada.

Ocorre que esse procedimento não foi adotado, até porque o edital do certame não estabeleceu qualquer regra sobre tal diligência. Aliás, sequer trata do impedimento indireto disciplinado pelo art. 14 da NLLLC. Aliado ao fato da ausência de regulação do procedimento no edital, tem-se ainda o fato de que o valor do itens, nos quais a licitante pretensamente impedida de forma indireta sagrou-se vencedora, é extremamente baixo, total de **R\$ 1.821,15** (um mil oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos).

Embora sem desprezar o Princípio da Efetividade das Sanções, esta Assessoria Jurídica entende que - principalmente pela ausência de regras sobre o impedimento indireto no edital e pela baixa materialidade envolvida - a ausência de diligências para apurar a ocorrência da licitante EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA pode, **de forma excepcional**, ser ratificada pela autoridade para manter o resultado do certame nos termos definidos pelo Pregoeiro.

Isso porque, a volta de fase do Pregão para apuração de ato - que embora extremamente relevante no mundo jurídico porque associado ao Princípio da Moralidade - teria de concreto o eventual - porque ainda necessita de apuração dos fatos - desfazimento de uma venda pública de pouco mais de **R\$ 1.821,15** (um mil oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos), valor que não cobre sequer mais um dia de atraso no fornecimento dos produtos e que, portanto, não justifica a movimentação da pesada máquina pública.

Pode-se citar, em analogia, que o TCU tem reconhecido a atipicidade da conduta **quando originária de erro justificável e que não tenha gerado prejuízo às demais competidoras e, sobretudo, ao Erário.** Nesse sentido são as conclusões do acórdão adiante reproduzido em parte, que ainda cita como precedentes os **Acórdãos 2924/2010 e 1353/2013, ambos do Plenário**:

Acórdão nº 2392/2014 - TCU- PLENÁRIO, TC-028.788/2012-5, Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 10/09/2014

Voto:

(...)

3.

(...)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

*No Tribunal de Contas da União, bem como em outras Cortes de Contas estaduais e municipais, nas localidades em que estas ainda existem, em casos semelhantes ao que ora se examina, considerados de **baixa materialidade**, a postura adotada tem sido a de **ALERTAR, RECOMENDAR ou SUGERIR** que os responsáveis se abstenham da prática das condutas consideradas reprováveis no futuro.*

4. De fato, assiste razão à embargante. Em que pese a gravidade da falha, há de se considerar que a irregularidade ocorreu em um certame, cuja o valor bruto arrecadado atingiu R\$ 16.240,00, o que foi reconhecido na instrução da unidade técnica (peça 23, p. 9). Contudo, tal fato não foi levado em conta quando da prolação do [Acórdão 1535/2013-TCU-Plenário](#). **Em caso similar esta Corte decidiu que, dada a baixa materialidade envolvida, seria suficiente emitir alerta à empresa, conforme excerto, a seguir transcrito, do Voto condutor que fundamentou o [Acórdão 2924/2010-TCU-Plenário](#):**

“Embora considere falha grave a omissão da empresa, julgo que, dada a baixa materialidade dos procedimentos licitatórios exclusivos para ME ou EPP em que participou e ganhou, total de R\$ 25.105,00 relativos a seis procedimentos ocorridos em 2008, representando percentual inferior a 0,5% dos valores auferido pela firma em licitações com órgãos públicos, é suficiente alertar a empresa de que a repetição da infração ensejará a declaração de sua inidoneidade, impossibilitando que contrate com o Poder Público por até 5 anos.”

5. No mesmo sentido, decidiu o TCU ao proferir Acórdãos nº 2.924/2010 e nº 125/2014, ambos do Plenário.

(...)

Todavia, esta unidade jurídica entende que as regras dos **editais de licitação e dos avisos de dispensa eletrônica** deste Tribunal devem ser atualizadas com as novas disposições do art. 14 da Lei nº 14.133/2021 acerca do impedimento indireto.

Sugere-se, a redação que consta da minuta do edital-padrão da AGU, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao-e-concorrencia>, adiante reproduzida para que seja sistematizada nos instrumentos convocatórios dos certames competitivos deste órgão:

3. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

(...)

3.7. Não poderão disputar esta licitação:

(...)

3.7.4. pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

(...)

3.8. O impedimento de que trata o item 3.7.4 será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa,



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

7. DA FASE DE JULGAMENTO

(...)

7.3. Caso conste na Consulta de Situação do licitante a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o Pregoeiro diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas. ([IN nº 3/2018, art. 29, caput](#))

7.3.1. A tentativa de burla será verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros. ([IN nº 3/2018, art. 29, §1º](#)).

7.3.2. O licitante será convocado para manifestação previamente a uma eventual desclassificação. ([IN nº 3/2018, art. 29, §2º](#)).

7.3.3. Constatada a existência de sanção, o licitante será reputado inabilitado, por falta de condição de participação.

Por fim, ainda sobre o tema, deve-se registrar que os textos normativos mais atuais têm recrudescido nas ações que buscam dar efetividade aos institutos dos certames competitivos públicos. Tanto é assim que a **Lei nº 14.133/2021** prevê a desconsideração administrativa da personalidade jurídica sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos. Nesse sentido:

(...)

Em que pese a antiga Lei de Licitações e Contratos – Lei n.º 8.666/1993 nada ter disposto a respeito do instituto, algumas decisões dos tribunais já a admitiam casuisticamente. Para suprir tal lacuna normativa, a Lei nº 14.133/2021 – NLLC, como uma das normas gerais de licitações e contratos também vigente, trouxe uma das previsões mais completas no que diz respeito as regras para aplicação de sanções (artigo 156) a licitantes e contratados que praticam as infrações previstas no artigo 155, normatizou a desconsideração da personalidade jurídica.

Por força do artigo 160 da Lei nº 14.133/2021, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada no caso desta ser utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei ou para provocar



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

confusão patrimonial, estendendo todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado.

(...)

É importante observar, por fim, que a desconconsideração da personalidade jurídica prevista na NLLC não tem um caráter pecuniário da teoria, assim como a desconconsideração no âmbito do direito privado. O que se tem, exclusivamente, é dar efetividade às sanções aplicadas às pessoas jurídicas, passando para outras pessoas jurídicas ou pessoas físicas (sócios/ administradores) o sancionamento.

Tem-se, portanto, que o instituto da desconconsideração da personalidade jurídica, que se iniciou no direito privado buscando o ressarcimento das condutas lesivas por meio do afastamento do titular da obrigação, notadamente a pessoa jurídica que incorreu em abuso de poder, desvio de finalidade ou confusão patrimonial – a depender da teoria adotada –, para se incluir os administradores e sócios com poderes de administração, transfigurou-se para o âmbito administrativo.

Assim, na esfera administrativa, diante do bem maior protegido e o objetivo a ser alcançado, qual seja a probidade, a moralidade, eficiência e o cuidado no tratamento com a *res* pública, buscou-se muito mais dar efetividade às sanções aplicadas às pessoas jurídicas, estendendo-se a sua autoria a outras pessoas jurídicas ou seus sócios e administradores, quando devidamente comprovadas as situações fáticas ensejadoras do abuso de personalidade, por meio de procedimento administrativo com observância aos princípios do contraditório e ampla defesa. (Artigo: a desconconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo sancionador de licitantes: Você conhece? **Viviane Mafissoni e Amanda Guimarino**. In: <https://ronnycharles.com.br/>).

Vejam-se as referências contidas na Lei nº 14.133/2021:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

(...)

§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do **caput** deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito **ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante**.

(...)

Art. 160. A personalidade jurídica **poderá ser desconconsiderada** sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, **observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia**.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Retornando à análise dos demais elementos do certame.

Dessa forma, de acordo com os registros que constam do Termo de Julgamento ([1160095](#)), as propostas e os documentação das licitantes melhores classificadas foram julgados regulares pelo Pregoeiro, sagrando-se vencedoras do certame conforme indicado no relatório ([1159940](#)) e reproduzido neste parecer.

FASE RECURSAL:

INTENÇÃO DE RECURSO:

Não houve;

09. Assim, deve-se registrar que o procedimento licitatório foi marcado pela isonomia, probidade e obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Desse modo, conclui-se que transcorreu de forma regular, estando os principais atos e ocorrências devidamente registrados no Termo de Julgamento ([1160095](#)). Nessa linha de reflexão, evidencia-se que restaram atendidas as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, não sendo observada qualquer irregularidade capaz de obstar a validade do procedimento licitatório, o que o torna legítimo e apto a produzir os efeitos legais necessários à formalização da contratação.

III – DA CONCLUSÃO

10. Por todo o exposto, esta Assessoria Jurídica opina:

I - Em relação à suposta **ocorrência impeditiva indireta** registrada no SICAF ([1159679](#)), da licitante **EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA** - CNPJ 15.439.366/0001-39, que noticia que a proprietária dessa empresa é cônjuge de um empresário titular da empresa APOTEK COMERCIAL LTDA - CNPJ: 03.362.758/0001-68, que se encontra inidônea para licitar ou contratar com TODA a Administração Pública (art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93):

i. embora sem desprezar o Princípio da Efetividade das Sanções, esta Assessoria Jurídica entende que - principalmente pela ausência de regras sobre o impedimento indireto no edital e pela baixa materialidade envolvida - a ausência de diligências para apurar a



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

ocorrência da licitante pode, **de forma excepcional**, ser ratificada pela autoridade para manter o resultado do certame nos termos definidos pelo Pregoeiro;

ii. Isso porque a volta de fase do Pregão para apuração do ato - que embora extremamente relevante no mundo jurídico porque associado ao Princípio da Moralidade - teria de concreto o eventual, porque ainda necessita de apuração efetiva dos fatos, o desfazimento de uma venda pública de **R\$ 1.821,15** (um mil oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos), valor que não cobre sequer mais um dia de atraso no fornecimento dos produtos e que, portanto, não justifica a movimentação da pesada máquina pública;

iii. Pode-se citar, em analogia, que o TCU tem reconhecido a atipicidade da conduta **quando originária de erro justificável e que não tenha gerado prejuízo às demais competidoras e, sobretudo, ao Erário.** Nesse sentido: **Acórdãos 2924/2010 e 1353/2013.**

II - Acolhida a manifestação contida no inciso I supra, pela **adjudicação** às licitantes vencedoras dos itens, na forma registrada no Termo de Julgamento ([1160095](#)), adiante reproduzida:

i. EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA - CNPJ 15.439.366/0001-39:

Itens 1, 2, 3, 17, 35 e 41, no valor TOTAL DE de R\$ 1.821,15 (um mil oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos).

ii. DROGARIA DIA A DIA LTDA - CNPJ 39.150.541/0001-31:

Itens 7, 10, 11, 13, 25 a 29, 31 a 33, no valor total de de R\$ 5.516,30 (cinco mil quinhentos e dezesseis reais e trinta centavos);

iii. FG COMERCIO FARMACEUTICO LTDA - CNPJ 50.604.683/0001-64:

Itens 4 a 6, 8 e 9, 12, 14 e 15, 19, 21 e 22, 24, 30, 39, 40, 42 e 43, no valor de R\$ 11.176,07 (onze mil cento e setenta e seis reais e sete centavos).

III - Pela **homologação do certame pela autoridade competente**, nos exatos contornos do Termo de Julgamento ([1160095](#)), com fundamento no art. 71, IV, da Lei nº 14.133/2021.

i. conforme já apontado no item 8 do parecer jurídico nº 38/2024 ([1133065](#)), tratando-se de SRP, tem-se como dispensada a



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

comprovação da programação orçamentária nesta fase do processo exigida, todavia, como condição à contratação.

IV - ITENS DESERTOS:

Em função da ocorrência de itens desertos (16, 18, 20, 23, 34, 36 a 38 e 44), registra-se a possibilidade jurídica de a Administração **optar pela contratação direta** dos materiais buscados neste certame, com base no **art. 75, I, "a", da Lei nº 14.133/2021**. Para tanto, caso assim entenda a Administração, deverá ser observado o procedimento previsto no **item 21 do Anexo X da IN TRE-RO nº 04/2023 (0986549)**, a saber:

Item 21.

Despacho da DG:

I - Caso exitosa a contratação:

(...)

II - Caso frustrada total ou parcialmente a contratação:

a) devolução à SAOFC para manifestação da unidade demandante acerca de:

i. analisar a possível repetição do procedimento dos itens fracassados;

ii. alterar as especificações do objeto ou das condições da contratação;

iii. incluir o objeto em contratações por registro de preços;

iv. cadastramento dos itens fracassados no Sistema COMPRASNET para recebimento de aviso de IRP de outros órgãos;

v. outras medidas possíveis para o atendimento da demanda.

V - No sentido de que as regras dos editais de licitação e dos avisos de dispensa eletrônica deste Tribunal sejam atualizadas com as novas disposições do art. 14 da Lei nº 14.133/2021 acerca do impedimento indireto. Sugere-se a redação que consta da minuta do edital-padrão da AGU, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao-e-concorrencia>, adiante reproduzida, para que conste de forma sistematizada nos instrumentos convocatórios dos certames competitivos deste órgão:

3. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

(...)

3.7. Não poderão disputar esta licitação:

(...)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

3.7.4. pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

(...)

3.8. O impedimento de que trata o item 3.7.4 será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

7. DA FASE DE JULGAMENTO

(...)

7.3. Caso conste na Consulta de Situação do licitante a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o Pregoeiro diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas. ([IN nº 3/2018, art. 29, caput](#))

7.3.1. A tentativa de burla será verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros. ([IN nº 3/2018, art. 29, §1º](#)).

7.3.2. O licitante será convocado para manifestação previamente a uma eventual desclassificação. ([IN nº 3/2018, art. 29, §2º](#)).

7.3.3. Constatada a existência de sanção, o licitante será reputado inabilitado, por falta de condição de participação.

11. Orienta-se que, após a decisão da autoridade superior, os autos retornem à ASLIC para publicação do resultado do certame no Diário Oficial da União e no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral e juntada do comprovante aos autos, como também para elaborar as alterações sugeridas neste parecer.

12. Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica analisou os aspectos formais e jurídicos da situação a ela submetida, já que incompetente legalmente para pronunciar-se acerca de documentos técnicos juntados ao processo associados à aceitação do objeto.

À consideração da autoridade competente.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor(a) Chefe**, em 13/05/2024, às 14:08, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Mikelle Barros de Santana, Estagiário**, em 13/05/2024, às 14:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **1160394** e o código CRC **17DEE590**.