

Subsecretaria da Administração Central de Licitações

NORMA DE PROCEDIMENTO

NP Nº 004	Procedimento licitatório – condutas passíveis de aplicação de sanção.	Versão: 03
		Data: 26.02.2019

1. Finalidade: implantar práticas para o efetivo cumprimento do disposto nas normas que disciplinam o procedimento licitatório, considerando a prática de condutas passíveis de aplicação de sanção nas licitações e os prejuízos ao fornecimento de bens e serviços decorrentes do cancelamento de atas de registro de preços, evitando futuras penalizações.

2. Âmbito de Aplicação: Delic, Dgcon, Asjur/Celic.

3. Responsável pela Aplicação: Equipe de Pregoeiros, Direção do Delic, Equipe de Penalidades, Direção do Dgcon, Coordenação da Asjur/Celic Gabinete do Subsecretário.

4. Fundamentação Legal:

4.1. Artigo 7º da Lei 10.520/02:

“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 Sicafe, 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.”

4.2. Artigo 28 da Lei Estadual nº 13.191/09:

“Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de

preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com o Estado do Rio Grande do Sul, e será descredenciado, pelo prazo de até 05 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e demais cominações legais.”

4.3. Decreto nº 42.250, de 19 de maio de 2003.

4.4. Parecer da Procuradoria-Geral do Estado - Parecer nº 17259/18 – PDPE, de lavra da Procuradora Helena Beatriz Cesarino Mendes Coelho:

LICITAÇÃO. PREGÃO. PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. LICITANTE FALTOSO. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO CERTAME. NÃO MANUTENÇÃO DA PROPOSTA. LEI FEDERAL Nº 10.520/02, ART. 7º, E LEI ESTADUAL Nº 13.191/09, ART. 28. NORMA DE PROCEDIMENTO Nº 004/2016-CELIC.

...

2) Exame genérico da Norma de Procedimento nº 004/2016-CELIC, em razão dos termos formulados na consulta, bem como da existência de outro expediente distribuído nesta Procuradoria-Geral, tratando de nova normativa elaborada pela CELIC para apuração de responsabilidades dos licitantes, normativa que provavelmente regulará o contido nesta Norma de Procedimento. De qualquer forma, aponta-se a necessidade de revisão da citada NP nº 004/2016, face à presença de impropriedades. Dever de instauração de procedimento sancionador na ocorrência da primeira conduta faltosa do licitante, independentemente de reiteração, por tratar-se de competência vinculada da Administração. Necessidade de discriminar as condutas que estão tipificadas em Lei.

4.5. Acórdão 754/2015 - Informativo 237 TCU:

“Os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações devem autuar processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente,

na licitação, na contratação, ou na execução contratual, ato ilegal tipificado no artigo 7º da Lei 10.520/02, sob pena de responsabilização.

4.6. Processo Administrativo nº 18/2400-0002181-4.

5. Conceito(s) Básico(s):

5.1. “Não assinar ata de registro de preços”: quando convocado para assinatura da ata de registro de preços e para entrega dos documentos previstos no edital, em prazo determinado, o licitante não cumpre com os requisitos.

5.2. “Deixar de entregar documentação exigida no edital”: toda conduta de não entrega/envio de documento nos termos do edital.

5.3. “Apresentar documentação falsa”: toda conduta de entrega/envio de documento com informações inverídicas.

5.4. “Comportar-se de modo inidôneo”: a prática de atos direcionados a prejudicar o bom andamento do certame ou do contrato, tais como a fraude ou a frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório, ação em conluio ou em desconformidade com a lei, indução deliberada a erro no julgamento.

5.5. “Fizer declaração falsa”: toda conduta consignada em ata e/ou sistema eletrônico praticada pelo licitante a partir de declaração expressa de fato inverídico.

5.6. “Não manutenção da proposta”: a ausência de seu envio, bem como a recusa do envio de seu detalhamento, quando exigível, ou ainda o pedido, pelo licitante, da desclassificação de sua proposta, quando encerrada a etapa competitiva, desde que não esteja fundamentada na demonstração de vício ou falha na sua elaboração, que evidencie a impossibilidade de seu cumprimento.

5.7. Os conceitos acima destacados não são vinculativos, sendo permitida a interpretação conforme o caso concreto.

6. Normas:

6.1. No ato de cadastramento ou na abertura do procedimento licitatório deverá ser apresentada a seguinte mensagem:

“AVISO IMPORTANTE:

Senhor Licitante,

A não manutenção de proposta, bem como as ações ou omissões que acarretarem a sua desclassificação ou inabilitação, como a não entrega de documentos, a entrega de documento falso, bem como a declaração falsa poderão

ensejar a aplicação da penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração ou de impedimento de licitar e contratar com a Administração (com a inclusão no Cadastro de Licitantes Impedidos a Licitar e Contratar com o Estado do Rio Grande do Sul – CFIL/RS e no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS).”

6.2. Os motivos passíveis de penalização devem ser analisados, em cada caso, pelo pregoeiro e/ou pela Coordenação de Pregoeiros, tendo por base o disposto nos modelos padrões de edital que estabelece: *"Após a abertura da sessão não cabe desistência da proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pelo pregoeiro"*.

6.3. A justificativa para afastar a apuração de infração deve ser devidamente comprovada pelo licitante, devendo ser coerente, plausível e tendo como pressuposto a ocorrência de fato (fortuito e de força maior) posterior ao envio da proposta inicial e analisada pelo pregoeiro.

6.4. Em caso de não existir justificativa, a conduta passível de apuração deverá ser enviada ao Dgcon, com o conjunto de documentos comprobatórios passíveis de verificação do fato.

6.4.1. Na hipótese da licitante já ter sido penalizada (situação esta a ser verificada pelo Dgcon no momento da emissão do parecer técnico), considerar-se-á reincidência para fins do disposto na normativa interna que rege a dosimetria das sanções.

6.4.2. Nos termos dos itens 5.2., 5.6 e 6.4., deverão ser enviadas ao Dgcon as condutas cometidas de forma reiterada pela licitante, ou seja, apenas após o cometimento de uma segunda conduta (relativa ao item 5.2 e 5.6.) e outras a seguir. No caso de já haver expediente e/ou memorando da empresa deverá ser enviada a conduta ao Dgcon a partir de cada cometimento (pois já houve a reiteração em um primeiro momento).

6.4.3. A reiteração de conduta deve ser observada dentro do prazo máximo de 5 anos. Ou seja, entre as duas condutas (ou as a seguir cometidas) deve se respeitar o intervalo máximo de 5 anos (prazo prescricional).

6.4.4. No caso das demais situações constantes do item 5 (5.1, 5.3, 5.4, 5.5), deverá o expediente ser instaurado de pronto, nos termos desta norma, sem necessidade de se aguardar a reiteração de conduta.

6.5. Nas ocorrências cometidas pelos licitantes, quando o motivo for injustificável, cabe ao pregoeiro, durante o procedimento, de modo a não incorrer em omissão e

buscando o melhor interesse do Estado na manutenção de propostas mais vantajosas, **uma cientificação acerca de possível instauração de processo de apuração de responsabilidade administrativa, devidamente consignada na ata da sessão do procedimento**, demonstrando atitude de pronto da Administração, nos seguintes termos:

"Senhor Licitante, FOR__:

Fique cientificado de que a hipótese de prática de conduta de não manutenção da proposta, bem como as ações ou omissões que acarretarem a sua desclassificação ou inabilitação, como a não entrega de documentos, a entrega de documento falso, bem como a declaração falsa poderão ocasionar a instauração de procedimento para apuração de responsabilidade administrativa do licitante."

6.6. Nos termos do item 6.4 a Coordenação dos Pregoeiros, mediante prévia deliberação da Direção do Delic, deverá comunicar os fatos destacados nesta norma ao Dgcon, através de Memorando, que deverá conter as seguintes informações:

- a) nome do licitante e seu CNPJ;
- b) número do procedimento licitatório e respectivos lotes;
- c) pregoeiro que conduziu o certame;
- d) motivo da inabilitação e/ou desclassificações e/ou o fato ensejador da declaração falsa, documento falso, entre outros;
- e) enquadramentos editalícios descumpridos, entre outras informações; e,
- f) documentos necessários a análise da responsabilidade (cópia de documentos importantes para a análise e que não estejam a disposição no Sistema COE).

6.7. Aberto o expediente, pelo Dgcon, quando do recebimento do memorando pelo Delic, este deverá ser instruído com cópia do edital, da ata da sessão e informações quanto à proposta inicial enviada pelo licitante através do sistema COE.

6.8. No caso do item 6.4.2., o Dgcon apenas sancionará o licitante que atingir o mínimo de duas condutas (ou seja, será passível de sancionamento aquele que cometer no mínimo duas condutas, sob a forma de reiterada, nos termos do item 6.4.2 e ainda for considerado licitante faltoso primário), salvo reincidência. As demais condutas que não dependem de reiteração serão processadas na sua forma.

6.9. No caso que, da análise pelo Dgcon, da conduta de um "licitante faltoso

primário”, se verificar que um dos fatos não seja passível de sancionamento, deverá o expediente retornar ao Delic para sobrestamento da outra conduta, conforme item 5.2 e 5.6.(ou seja, caso reste apenas uma conduta conforme item 5.2 e 5.6 deverá a conduta individual ficar sobrestada até ocorrência de nova conduta, mas apenas no caso de se tratar do primeiro expediente e/ou memorando instaurado para tal finalidade.). E sempre salvo a reincidência.

7. Procedimentos Complementares:

7.1. Todas ocorrências devem ser consignadas na ata de sessão do pregão, de forma clara e com o fundamento editalício adequado, tendo em vista a responsabilidade do pregoeiro na condução do certame.

7.2. O artigo 4º do Decreto 42.250/2003 também serve de base legal para a necessidade de consignação dos fatos e abertura de expediente, o qual estabelece:

“Quando comprovada a prática de ato ilícito por fornecedor, visando a frustrar os objetivos da licitação, qualquer membro integrante de comissão de licitação ou servidor encarregado do procedimento licitatório fará constar em ata a descrição circunstanciada do ato ilícito e a encaminhará ao ordenador de despesa.”

Ata de Aprovação:

A N E X O - Exemplos de decisões que reconheceram a não manutenção da proposta

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. NÃO MANUTENÇÃO DA PROPOSTA PELA LICITANTE VENCEDORA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. PREVISÃO LEGAL. CABIMENTO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AGRAVO RETIDO, APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PROVIDAS.

(...)

5. (...) **depois de declarada vencedora no item 27 do certame (fornecimento de 14.000 envelopes protetores para o transporte das memórias eletrônicas com o resultado das urnas e dos respectivos boletins), deixou de assinar a ata da sessão, alegando que não tinha interesse em executar o serviço, que havia preparado a proposta sem o devido cuidado e que por aquele preço não iria executar o serviço (fl. 167).** 6. **Configurada a não manutenção da proposta, conduta reprimida pela própria lei do pregão, que prescinde de previsão editalícia, cabível a imposição da penalidade.** 7. Considerando que a Lei do Pregão prevê o impedimento de licitar e contratar por até cinco anos e o edital prevê multa compensatória de até 30% (trinta por cento) sobre o valor do item contratado, constata-se que o impedimento de licitar e contratar com a União por seis meses e a multa de 15% (quinze por cento) não se mostram desprovidos de razoabilidade e proporcionalidade. 8. Registra-se, por fim, que o **fato de a empresa apelada ter sido declarada inabilitada posteriormente não descaracteriza a conduta reprimida pela lei de não manutenção da proposta.**” (AC 80358820124058200; Julgamento em 17.12.2013; Quarta Turma TRF5).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO. CONVOCAÇÃO PARA ENTREGA DE DOCUMENTOS. **DOCUMENTAÇÃO VENCIDA. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS**

ATOS ADMINISTRATIVOS. **RAZOABILIDADE**. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGUIMENTO NEGADO. DECISÃO.

(...)

A Lei Federal 10.520/2002, a qual instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, é taxativa em seu artigo 7: "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 Sicafe 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".

Ademais, lembro que **o instrumento editalício já alertava aos licitantes**: incidirá nas mesmas penas previstas nos subitens 12.2.1 e 12.2.2 a empresa que estiver impedida de firmar o ajuste pela **não apresentação dos documentos necessários para tanto** (cf. item 12.2.3 Pregão Presencial nº 018/SMSU/2012).

As cartas estavam na mesa, com regras pré definidas, daí porque as responsabilidades formam anuídas por todos os participantes.

À empresa que se aventura a assumir obrigação no porte de R\$ 1.455.210,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e cinco mil e duzentos e dez reais), não soa desarrazoado suportar penalidade de 20% sobre o valor total adjudicado.

Outrossim, a suspensão que poderia atingir o teto de 5 (cinco) anos, foi dosada em 6 (seis) meses para licitações destinadas a contratos com a Prefeitura Municipal de São Paulo, face a apresentação de certidão negativa de débitos relativos à contribuições previdenciárias vencidas e Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União com restrição (cf. fls. 237/245).

Dizer que o mero comparecimento e entrega da documentação, ainda que desatualizada ou vencida, não configura a infração administrativa, não deve prosperar.(...)

Das razões aduzidas pelo recorrente infere-se que os atos apontados como ilegais resultaram da instauração de procedimento administrativo desenvolvido com plena observância aos preceitos do devido processo legal, tendo a recorrente sido notificada dos atos praticados, com a possibilidade do exercício do direito de defesa.

*E mais, como bem pontuou o parquet em sua manifestação de fls. 528/533 "o princípio da proporcionalidade, utilizado com prudência pela Administração como critério de definição do prazo de duração da sanção de impedimento de contratar com o Poder Público, não pode ser invocado em juízo como subterfúgio de negativa de vigência às normas contidas no art. 7º da Lei 10.520/2002 e no item 12.2 do Edital de Pregão Presencial nº 018/SMSU/2012, as quais, **diante da insuficiente apresentação da documentação exigida, impõem a aplicação de tal penalidade** por até 5 anos sendo que no caso concreto foi pelo período de apenas 6 meses e de multa no valor de 20% sobre o total adjudicado.*

*Dessa feita, **correto o entendimento exarado pelo Tribunal a quo, porquanto não há qualquer ilegalidade no procedimento que culminou com a imposição das sanções in comento(...).**" (STJ – Recurso em Mandado de Segurança nº 47.961 - SP 2015/0074953-0; Relator: Min. Mauro Campbell Marques).*

No pregão, não é possível a desistência da oferta. Recebido o envelope da proposta, ela está formalizada. O pregoeiro não tem a faculdade de devolver o envelope à licitante como se o documento nunca houvesse sido entregue, nem de mantê-lo no processo para fins de registro histórico.

Em Tomada de Contas Especial instaurada pelo 12º Batalhão de Suprimento do Comando Militar da Amazônia, versando sobre irregularidades em aquisições de gêneros alimentícios e embarcações realizadas nos anos de 2003 a 2006, fora evidenciado a inabilitação indevida de fornecedores, a ausência de registro em ata dos motivos da inabilitação, adjudicação a licitantes e recebimento de produtos que não atenderam a requisitos previstos em edital ou em regulamentos internos da unidade, bem como sobrepreço. Em um dos certames analisados (pregão para aquisição de artigos alimentícios), realizou-se a citação do pregoeiro pela desconsideração, sem

justificativa em ata, da melhor proposta de preço apresentada, a qual teria ocasionado dano ao erário no valor de R\$ 73.761,00. **Em suas alegações de defesa, o pregoeiro alegou que a proposta com o melhor preço não poderia ser considerada em face da desistência do proponente, manifestada antes do lançamento da proposta no sistema de registro e acompanhamento do pregão. Analisando o ponto, o relator registrou que a norma disciplinadora da sessão do pregão não prevê a fase de desistência da oferta. E que a mera entrega da proposta acondicionada em um envelope coincide com a sua formalização, pois os envelopes entregues devem ser imediatamente abertos e efetuada a verificação do atendimento dos requisitos do instrumento convocatório, conforme determina o art. 4º, inciso VII, da Lei 10.520/2002. Na forma do dispositivo citado, prosseguiu o relator, uma vez entregue o envelope contendo as propostas, duas alternativas estão ao alcance do pregoeiro: caso o teor da oferta seja incompatível com o edital, ele tem o poder-dever de desclassificá-la, nos termos do art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002; caso a proposta seja conforme ao edital, deve o Pregoeiro averiguar o atendimento aos requisitos de habilitação da proponente, a teor do inciso XII daquele artigo. No entendimento do relator, o pregoeiro não tem a faculdade de devolver o envelope ao licitante como se o documento nunca tivesse sido entregue, nem de mantê-lo no processo para fins de registro histórico, pois esse procedimento não tem respaldo normativo. Ademais, fora violado o princípio da vinculação ao edital: **depois de abertos os envelopes contendo as propostas de preço, a única circunstância que isentaria o licitante de mantê-la seria a desclassificação da proposta por não atender as exigências do instrumento convocatório. Além disso, o pregoeiro ignorou também previsão editalícia de aplicação de penalidade àquele que não mantiver a proposta.** Nesses termos, o Plenário, acolhendo a proposta do relator, rejeitou, no ponto, as alegações de defesa do pregoeiro, para julgar irregulares suas contas, aplicando-lhe a multa capitulada no inciso I do art. 58 da Lei 8.443/92. ([Acórdão 3261/2014-Plenário, TC 031.379/2011-7](#), relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 26.11.2014, Informativo 225/2014).**