



DECISÃO ADMINISTRATIVA – JULGAMENTO DE RECURSO

Processo n.º 01.008.278/26-09

Empresa: **PROMOVE COMÉRCIO & SERVIÇOS DE NEGÓCIOS EM GERAL LTDA**

CNPJ 47.594.523/0001-77

Objeto: Registro de Preços para Aquisição de Gêneros Alimentícios Não Perecíveis: açúcar e outros

Pregão Eletrônico n.º 97009/2025

Assunto: Julgamento de Recurso – Aplicação de Penalidade

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por **PROMOVE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE NEGÓCIOS EM GERAL LTDA.** contra decisão que lhe aplicou a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a **Administração Pública Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte pelo prazo de 4 (quatro) meses**, em razão da prática da infração prevista no art. 155, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 3º, inciso IV, do Decreto Municipal nº 18.096/2022, consistente em deixar de entregar a documentação exigida para o certame.

O processo administrativo foi instaurado após a empresa apresentar documentação destinada à comprovação de sua qualificação técnica que, após análise e diligência promovida pela Administração, mostrou-se insuficiente para comprovar o quantitativo mínimo exigido no instrumento convocatório.

A decisão recorrida afastou os argumentos apresentados em defesa, consignando que a obrigação editalícia não se satisfazia com a apresentação de qualquer documento relacionado à qualificação técnica, mas exigia documentação idônea e suficiente para demonstrar o atendimento ao requisito estabelecido no edital, reconhecendo a incidência da infração administrativa prevista no art. 155, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Em sede recursal, a empresa não questiona a conclusão administrativa quanto à sua inabilitação, reconhecendo que o quantitativo comprovado foi insuficiente para atendimento integral da exigência editalícia. Contesta, contudo, a subsunção da conduta ao art. 155, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, sustentando, em síntese, que houve efetiva apresentação de documentação, posteriormente examinada pela Administração, inclusive mediante diligência,



razão pela qual a insuficiência quantitativa do conteúdo documental não poderia ser equiparada à ausência de entrega da documentação exigida.

A recorrente sustenta, ainda, que inabilitação e infração administrativa são institutos distintos, que não houve fraude ou falsidade documental, que sua atuação foi colaborativa durante a diligência e que a sanção aplicada careceria de adequada individualização. Ao final, requer a reforma da decisão, com o afastamento da penalidade ou, subsidiariamente, sua redução.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Presentes os pressupostos de admissibilidade, **CONHEÇO do recurso administrativo**, passando à análise de seu mérito, nos termos do Decreto Municipal n.º 18.096/2022.

II – DO MÉRITO

III.1 – Da delimitação da controvérsia

Inicialmente, cumpre delimitar adequadamente a matéria devolvida à análise em sede recursal. A recorrente **não questiona sua inabilitação**, tampouco contesta que a documentação apresentada tenha sido insuficiente para comprovar o quantitativo mínimo de qualificação técnica exigido no instrumento convocatório.

A controvérsia se restringe, portanto, à definição de se a apresentação de documentação que não comprova integralmente o requisito editalício pode caracterizar, no caso concreto, a infração de “**deixar de entregar a documentação exigida para o certame**”, prevista no art. 155, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021. É sob essa perspectiva que devem ser examinadas as razões recursais.

III.2 – Da configuração da infração prevista no art. 155, IV, da Lei nº 14.133/2021

A recorrente sustenta que a infração prevista no art. 155, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 somente se configuraria diante da ausência material de apresentação de documento, não alcançando a hipótese em que foram apresentados atestados de capacidade técnica posteriormente considerados insuficientes quanto ao quantitativo exigido. A tese não merece acolhimento.



No presente caso, a obrigação documental estabelecida no instrumento convocatório possuía conteúdo **específico, objetivo e mensurável**. O item **8.2.5.1 do Termo de Referência** exigiu, para fins de qualificação técnica, a comprovação de aptidão para o fornecimento de produtos similares aos itens arrematados por meio da apresentação de certidões ou atestados, **atendendo ao quantitativo mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) do item**.

O instrumento convocatório permitiu, ainda, expressamente, a apresentação e o **somatório de diferentes atestados ou certidões** para alcance do quantitativo mínimo, exigindo apenas que ao menos um deles comprovasse o equivalente a 12% do quantitativo exigido para o item.

Verifica-se, portanto, que o edital **não exigia a mera apresentação formal de qualquer atestado de capacidade técnica**. Exigia documentação que comprovasse aptidão anterior em quantitativo correspondente a, no mínimo, 25% do item arrematado. O quantitativo, nesse contexto, não constitui elemento externo ou posterior à documentação, mas integra o próprio conteúdo da exigência documental estabelecida para fins de habilitação.

Assim, o fato de a recorrente ter apresentado documentos relacionados à sua experiência anterior não significa, por si só, que tenha cumprido a obrigação prevista no instrumento convocatório, uma vez que os documentos apresentados, mesmo considerados em conjunto, **não alcançaram o quantitativo mínimo expressamente exigido**.

A interpretação defendida pela recorrente conduziria ao esvaziamento da própria exigência editalícia, pois permitiria concluir que a apresentação de qualquer atestado, independentemente do quantitativo nele comprovado, seria suficiente para afastar a incidência da infração administrativa, ainda que o documento fosse objetivamente incapaz de demonstrar a qualificação técnica exigida. Não se trata, portanto, de equiparar genericamente toda insuficiência documental à ausência absoluta de documento.

No caso concreto, a própria definição da documentação exigida abrangia requisito quantitativo objetivo, de modo que a obrigação somente estaria satisfeita mediante a apresentação de certidão ou atestado, ou conjunto deles, **apto a comprovar o percentual mínimo estabelecido no instrumento convocatório**.

Cumprir destacar, ainda, que o próprio edital estabeleceu, no item **6.2.1**, que, ao cadastrar sua proposta, o licitante declara estar ciente e de acordo com as condições do edital e seus anexos, bem como que cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos no

instrumento convocatório. Por sua vez, o item **13.1, alínea “d”**, previu expressamente como infração administrativa a conduta de **“deixar de entregar a documentação exigida”**, reproduzindo a hipótese legal que fundamentou a responsabilização.

Desse modo, considerando que a recorrente participou do certame declarando preencher os requisitos de habilitação e, quando convocada, não apresentou documentação apta a comprovar o quantitativo mínimo expressamente exigido para sua qualificação técnica, permanece caracterizada a infração administrativa reconhecida na decisão recorrida.

III.3 – Da diligência e de seus limites

A recorrente atribui especial relevância ao fato de que a Administração analisou os documentos apresentados, reconheceu quantitativos neles constantes e promoveu diligência específica, sustentando que essas circunstâncias demonstrariam a efetiva entrega da documentação e seriam incompatíveis com a infração imputada. O argumento não procede.

O edital disciplina expressamente a finalidade e os limites da diligência. Nos termos dos itens **10.4 e 10.4.1**, após a apresentação dos documentos de habilitação, é vedada a substituição ou apresentação de novos documentos, ressalvada a diligência destinada à **complementação de informações acerca dos documentos já apresentados**, desde que necessária à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame.

O item **10.5** permite, ainda, o saneamento de erros ou falhas que **não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica**. O próprio edital, em seu item **17.13**, igualmente estabelece que a diligência se destina a **esclarecer ou complementar a instrução do processo**. A diligência realizada no caso concreto deve ser compreendida dentro desses limites.

A Administração não reconheceu, por meio dela, o atendimento ao requisito de qualificação técnica. Ao contrário, a diligência possibilitou examinar adequadamente os documentos apresentados e apurar o quantitativo efetivamente comprovado, concluindo que, mesmo após os esclarecimentos prestados, permanecia insuficiente para atendimento do mínimo exigido. A diligência, portanto, **não transforma documentação insuficiente em documentação apta à habilitação**, tampouco afasta a responsabilidade decorrente do descumprimento da obrigação documental prevista no instrumento convocatório.

Sua realização evidencia, ao contrário, que a Administração, antes de concluir pela insuficiência, oportunizou o esclarecimento das informações constantes dos documentos apresentados, em observância ao formalismo moderado e à busca da verdade material.



Persistindo, mesmo após a diligência, a insuficiência quantitativa, permaneceu não comprovado o requisito objetivo de qualificação técnica exigido pelo edital.

III.4 – Da distinção entre inabilitação e responsabilização administrativa

Assiste razão à recorrente quando sustenta que **inabilitação e responsabilização administrativa são institutos distintos**. Nem toda inabilitação implica, automaticamente, prática de infração administrativa, sendo indispensável a análise da conduta concretamente praticada e sua correspondência com uma das hipóteses previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, essa distinção não conduz, no presente caso, ao afastamento da penalidade.

A responsabilização da recorrente não decorreu automaticamente do resultado negativo da habilitação. O processo administrativo sancionador examinou especificamente a conduta consistente na não apresentação de documentação apta a comprovar o requisito de qualificação técnica nos parâmetros expressamente estabelecidos pelo edital, assegurando à empresa o contraditório e a ampla defesa.

A questão, portanto, não é afirmar que **toda insuficiência documental que resulte em inabilitação caracteriza necessariamente a infração do art. 155, IV**. A conclusão é mais restrita: **neste caso concreto**, a obrigação editalícia possuía conteúdo objetivo e previamente determinado, qual seja comprovação de quantitativo mínimo de 25% do item, e a documentação apresentada não foi suficiente para demonstrar o atendimento dessa exigência.

Assim, embora juridicamente distintas a inabilitação e a responsabilização administrativa, encontram-se, no caso, presentes os elementos necessários ao enquadramento da conduta na hipótese prevista no art. 155, IV, da Lei nº 14.133/2021.

III.5 – Da vinculação ao instrumento convocatório

O instrumento convocatório estabeleceu expressamente que **a participação do licitante no procedimento implica aceitação de todos os termos do edital e de seus anexos**, conforme item 17.11. Além disso, já na apresentação da proposta, a licitante declarou estar ciente e de acordo com as condições do edital e seus anexos e cumprir plenamente os requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório.

Nesse contexto, não se mostra possível dissociar a expressão **“documentação exigida”** do conteúdo objetivo atribuído a essa documentação pelo próprio edital. Para fins de qualificação técnica, a exigência não se limitava à existência formal de certidão ou atestado, mas



compreendia expressamente a comprovação de aptidão correspondente ao quantitativo mínimo de **25% do item**, admitido o somatório de diferentes documentos.

A observância desse requisito vincula tanto a Administração quanto os licitantes, não sendo possível, após o resultado da habilitação, reduzir a obrigação editalícia à mera apresentação formal de documento destituído da aptidão necessária para comprovar integralmente a condição exigida.

III.6 – Da alegação de interpretação ampliativa do tipo sancionador

A recorrente sustenta que a interpretação adotada pela Administração representaria ampliação indevida do tipo sancionador, em afronta aos princípios da legalidade e da tipicidade. Também nesse aspecto não lhe assiste razão.

Não se está criando hipótese sancionatória não prevista em lei nem estendendo a incidência do art. 155, IV, a conduta estranha à sua previsão. A norma tipifica a conduta de **deixar de entregar a documentação exigida para o certame**. Para identificar qual é a documentação exigida, entretanto, é indispensável recorrer ao instrumento convocatório, que define concretamente quais documentos devem ser apresentados e quais requisitos devem comprovar.

No presente caso, o edital não exigiu um atestado em sentido meramente nominal ou formal, mas documentação comprobatória da capacidade técnica correspondente ao quantitativo mínimo previamente estabelecido. Interpretar a norma sancionadora conjuntamente com a obrigação editalícia que lhe confere conteúdo concreto **não representa ampliação do tipo**, mas aplicação da norma aos fatos efetivamente apurados.

Adotar entendimento contrário significaria reduzir a obrigação à simples existência física de um documento, independentemente de sua relação com aquilo que efetivamente foi exigido, solução incompatível com a vinculação ao instrumento convocatório e com a igualdade entre os participantes.

III.7 – Da ausência de fraude, falsidade e do comportamento colaborativo da recorrente

A recorrente destaca que não houve falsificação, adulteração ou fraude nos documentos apresentados e que atendeu tempestivamente à diligência formulada pela Administração.



De fato, não se identificam nos autos elementos indicativos de falsidade documental, fraude ou comportamento doloso. Da mesma forma, o atendimento à diligência constitui circunstância favorável à empresa e demonstra comportamento colaborativo no curso do procedimento.

Tais elementos, contudo, **não afastam a infração imputada**, uma vez que a recorrente não foi responsabilizada por apresentar documento falso ou por deixar de responder à diligência, mas pela ausência de apresentação de documentação suficiente para comprovar integralmente o requisito de qualificação técnica exigido. A inexistência de fraude ou falsidade e a postura colaborativa devem ser ponderadas na dosimetria, mas não descaracterizam, por si sós, a infração prevista no art. 155, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

III.8 – Da proporcionalidade e da dosimetria da penalidade

A recorrente questiona, subsidiariamente, a individualização da sanção de impedimento de licitar e contratar pelo prazo de **4 (quatro) meses**. Entretanto entendo que a sanção se mostra compatível com as condutas apuradas e com as circunstâncias concretamente verificadas, tendo sido fixada em **patamar mínimo**, distante do limite máximo admitido para a penalidade, justamente em consideração à inexistência de circunstâncias de maior reprovabilidade.

A redução pretendida pela recorrente, portanto, não encontra fundamento em circunstância nova ou elemento concreto capaz de demonstrar que o prazo estabelecido se mostra excessivo diante das infrações praticadas.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os elementos constantes dos autos, as razões apresentadas pela recorrente e os princípios da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica, **DECIDO:**

- 1. CONHECER** do recurso administrativo interposto pela empresa **PROMOVE COMÉRCIO & SERVIÇOS DE NEGÓCIOS EM GERAL LTDA**, por preencher os pressupostos de admissibilidade;
- 2. NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, por não terem sido apresentados elementos capazes de afastar a materialidade das infrações administrativas

27



reconhecidas na decisão recorrida;

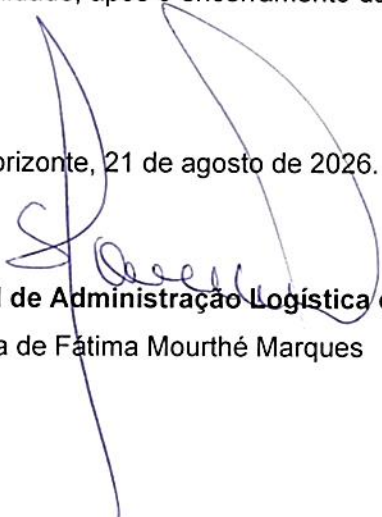
3. MANTER INTEGRALMENTE a decisão administrativa recorrida, inclusive quanto ao enquadramento da conduta no art. 155, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e no art. 3º, inciso IV, do Decreto Municipal n.º 18.096/2022;

4. MANTER, conseqüentemente, a penalidade de **impedimento de licitar e contratar pelo prazo de 4 (quatro) meses**, nos termos do art. 17 do Decreto Municipal n.º 18.096/2022, por se mostrar adequada, necessária e proporcional às circunstâncias concretamente apuradas.

Intime-se a recorrente desta decisão, observando-se as providências administrativas cabíveis para o cumprimento da penalidade, após o encerramento da instância administrativa.

Publique-se. Cumpra-se.

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2026.


Secretária Municipal de Administração Logística e Patrimonial
Soraya de Fátima Mourthé Marques