Processo nº: 419/2023

Referência: Concorrência nº 01/2023

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de produção, edição, geração e disponibilização de conteúdo para veiculação da TV Câmara da Câmara Municipal de Salvador, conforme especificações do Termo de Referência.

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS HIERÁRQUICOS *EM TESE*

I. Qualificação das Recorrentes/Recorridas *em tese*:

1. **Macaco Gordo Publicidade e Serviços Ltda.** (CNPJ nº 13.994.239/0001-76), pessoa jurídica de direito privado, com sede à Rua Conde Pereira Carneiro, nº 226, casa térrea, Pernambués, Salvador, Bahia, CEP nº 41.100-010, doravante apenas **Macaco Gordo**; e

2. **Tela Produtora de Imagens Ltda.** (CNPJ nº 05.959.925/0001-88), pessoa jurídica de direito privado, com sede à Rua Doutor Boureau, nº 215, Costa Azul, Salvador, Bahia, CEP nº 41.760-050, doravante apenas **Tela Produtora**.

II. Síntese das razões e das contrarrazões recursais *em tese*:

As razões recursais *em tese* da **Macaco Gordo** foram apresentadas com seis páginas, sustentando, em apertado resumo, que sobre a **Tela Produtora** recai sanção de declaração de inidoneidade, aplicada pelo Secretário da Administração do Estado da Bahia em 10/12/2021, o que impede que esta empresa licite e contrate com todas as esferas da Administração Pública, com fulcro no art. 87, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993. Requereu, por derradeiro, a reforma da decisão que declarou a habilitação da **Tela Produtora**.

Em suas contrarrazões *em tese*, com vinte páginas, além de anexos, a **Tela Produtora**, preliminarmente, pugnou pelo não conhecimento do recurso, por estar inovando em matéria recursal, devendo-se reconhecer a preclusão consumativa da matéria. No mérito, defendeu o não provimento do recurso da **Macaco Gordo**, eis que a sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública cinge-se à esfera do ente público sancionador (Estado da Bahia). Para tanto, aludiu à textualidade da Portaria nº 656/2021, do Secretário da Administração, que daria à penalidade um alcance mais restrito, não lhe impedindo, pois, de participar de outros certames. Além

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

disso, sustentou que haveria nulidade do ato que determinou a aplicação da referida sanção, por violar diversos princípios e regras.

Noutro giro, as razões de recurso *em tese* apresentadas pela **Tela Produtora**, com cinquenta e quatro páginas mais anexos, em suma, referiram-se à inexistência, no Edital, de requisito técnico que entende imprescindível à consecução do objeto contratual, isto é, que a empresa possua registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, e que possua engenheiro eletricista em seus quadros ou como prestador de serviços. Fez ponderações sobre o que entendeu ser um direcionamento da disputa, porquanto a **Macaco Gordo** teria apresentado um dos envelopes em desconformidade com o instrumento convocatório, o que teria possibilitado a sua prévia identificação.

Adiante, a **Tela Produtora** expôs sua irresignação com diversos pontos da habilitação e da avaliação técnica da **Macaco Gordo**, a saber: falta de documentação do sócio-administrador; imprestabilidade do atestado de capacidade técnica apresentado; inexistência de exposição dos anos de serviço da empresa e seus atestados; nulidade dos compromissos de contratação futura, pois firmados por pessoa sem poderes; ausência de indicação da função específica de um de seus profissionais, e de comprovação da função de dois outros; omissão na demonstração da sua capacidade de executar os serviços; e ausência de datação de peças.

Ainda em seu arrazoado, a **Tela Produtora** questionou as notas que lhe foram atribuídas tanto no quesito currículo de profissionais, como no quesito repertório e qualidade (envelope nº 2)[1]. Na parte concernente ao envelope nº 3, igualmente impugnou as notas a ela atribuídas para vários dos quesitos[2]. Ademais, recorreu das notas dadas à **Macaco Gordo** quanto ao envelope nº 2, como exposto acima, e também se insurgiu quanto às notas concernentes a alguns dos quesitos/subquesitos do envelope nº 3[3], assim como a falhas formais que teriam permitido a identificação da concorrente pela subcomissão técnica, tais como numeração de páginas e

[1] Quanto aos seguintes quesitos/subquesitos: Currículo de profissionais; qualidade de captação e edição de áudio; qualidade de captação e edição de vídeo; resolução de problema; e finalização de cor e computação gráfica.

[2] Quanto à proposta de execução de serviços, tais foram os quesitos: adequação do enfoque proposto aos objetivos da CMS; adequação da linguagem ao público-alvo; adequação da proposta de programação ao briefing definido pela CMS; proposta de estratégia de produção (adequação às necessidades da CMS); adequação da grade de programação ao briefing definido pela CMS; e interatividade das alternativas propostas com as outras plataformas de comunicação da CMS. Quanto aos quesitos do projeto-piloto: a) nos programas: qualidade de captação e edição de áudio; qualidade de captação e edição de vídeo; adequação do enfoque proposto aos objetivos da CMS; adequação da linguagem ao público-alvo; adequação do projeto-piloto ao briefing da CMS; proposta de estratégia de produção; b) nos interprogramas: qualidade de captação e edição de vídeo; adequação do enfoque proposto aos objetivos da CMS; adequação do projeto-piloto ao briefing da CMS; e proposta de estratégia de produção.

[3] Quanto aos quesitos da proposta de execução dos serviços: adequação aos enfoques propostos aos objetivos da CMS; adequação da linguagem ao público-alvo; adequação da proposta de programação ao *briefing* definido pela CMS; proposta de estratégia de produção (adequação às necessidades da CMS; adequação da grade de programação ao *briefing* definido pela CMS; e interatividade das alternativas propostas com as outras plataformas de comunicação da CMS. Quanto ao projeto-piloto: programas e interprogramas.

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

espaçamento. Ao fim, postulou a inabilitação da concorrente ou, subsidiariamente, a revisão/alteração das notas atribuídas às licitantes, consoante o exposto em sua petição.

Nas contrarrazões *em tese* da **Macaco Gordo**, de dezenove páginas, sem anexos, a empresa requereu o não conhecimento do recurso da **Tela Produtora**, em virtude de ter se operado a preclusão, na medida em que esta licitante teria deduzido suas razões ainda na sessão pública, após o julgamento da habilitação, bem como por não ter deduzido sua pretensão com dialeticidade, faltando a específica e fundamentada impugnação dos pontos em relação aos recorreu. No mérito, defendeu a manutenção da sua própria habilitação, porquanto os objetivos da licitação pública não dão ensejo para adotar interpretações exageradamente formalistas, e afirmou o acerto da decisão recorrida, no que toca às notas que lhe foram atribuídas.

É o relatório.

III. Pressupostos dos recursos administrativos *em tese*:

De saída, destaca-se que os recursos administrativos hierárquicos possuem diversos pressupostos (extrínsecos e intrínsecos) que precisam estar presentes para que possam ser conhecidos. A doutrina pátria, de maneira geral, indica, como pressupostos intrínsecos, o cabimento (previsão em lei), o interesse (prejuízo concreto à parte recorrente) e a legitimidade (a parte recorrente deve ter sido prejudicada ou ter tido interesse próprio contrariado). Como pressupostos extrínsecos, tem-se a tempestividade (apresentação no prazo), o preparo (pagamento de custas, incomum em processo administrativo) e a regularidade formal (atendimento às formalidades legais)[4].

A **Comissão Permanente de Licitação**, doravante apenas **Compel**, a partir da leitura preliminar do recurso interposto pela **Macaco Gordo**, com o fito de exercer ou não o juízo de reconsideração previsto no art. 109, § 4[5], da Lei Federal nº 8.666/1993, antes de encaminhar o feito à autoridade superior, verificou que sobre a **Tela Produtora** poderia recair a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, cuja tipificação consta do art. 87, IV[6], da Lei Federal nº 8.666/1993. A fim de verificar a procedência da alegação, consultou, em

[4] SARAI, Leandro *et al*. **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:** Lei 14.133/2021 comentada por advogados públicos. São Paulo: Juspodivm, 2021. p. 1.400.

[5] "**Art. 109.** [...] § **4o** O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade."

[6] "**Art. 87.** Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: [...] **IV** - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

17/11/2023, o sítio do Tribunal de Contas da União[7], obtendo o retorno do rodapé (trecho do documento completo, que seguirá anexo a este relatório)[8].

Acresce-se que a **Compel** realizou idêntica consulta (que também constitui anexo deste documento), na mesma data, em relação à **Macaco Gordo**, não tendo sido apresentado qualquer resultado desabonador. Como será suficientemente explanado no tópico seguinte deste relatório, a penalidade em questão, de fato, torna a **Tela Produtora** inapta a participar de quaisquer seleções promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública, independentemente da esfera federativa, de acordo com a jurisprudência dominante. Destarte, depois de levadas a cabo discussões internas, a **Compel** concluiu que toda a participação da **Tela Produtora**, neste procedimento licitatório, aconteceu em contrariedade com a legislação administrativa, inclusive a apresentação de recurso hierárquico, daí a razão de ele e o contraposto serem aqui designados recursos *em tese*.

Com efeito, se à **Tela Produtora** é obstada a mera participação na concorrência, todos os atos praticados pela referida empresa, derivados da primitiva conduta antijurídica, são também reconhecidamente indevidos (entrega dos envelopes, interposição de recurso, oferecimento de contrarrazões etc.). Observa-se, a propósito, que a mera admissão de empresa ou profissional declarado inidôneo à licitação constitui conduta do agente público penalmente relevante, segundo o art. 337-M, *caput*[9], do Código Penal. É relevante a referência à legislação criminal, na medida em que a dicção legal deixa incontroverso que nem mesmo a simples participação de empresa inidônea em processos licitatórios será permitida (e não que isto é uma causa de inabilitação). Não de outro modo leciona o célebre professor **Marçal Justen Filho**[10].

---

perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior."

[7] https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/

[8] "Órgão Gestor: Portal da Transparência
Cadastro: Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
Resultado da consulta: Constam Registros
Declaração de Inidoneidade com prazo determinado (Sem informação) - Governo do Estado da Bahia (BA)
Para acessar a certidão original no portal do órgão gestor, clique AQUI."

[9] "**Art. 337-M.** Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo:
Pena - reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa."

[10] "**5) Tipo objetivo: admitir à licitação (caput)** Admitir à licitação significa permitir a participação em processo licitatório. Cabe ao órgão de contratação adotar a precaução de examinar, no momento inicial do desenvolvimento da licitação, a identidade dos participantes e consultar os cadastros específicos. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – Ceis dispõe dessas informações." (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas:** Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.751.)

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

Frise-se que o empecilho *sub examine*, é dizer, a existência de sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar, aplicada à **Tela Produtora**, não é uma circunstância que, para a Lei Federal nº 8.666/1993, diploma regente do certame, apenas impede a habilitação da empresa, eis que não consta do rol do seu art. 28. Se fosse um mero requisito habilitatório, o tipo penal supracitado faria expressa menção à prática deste ato administrativo, praticado pela autoridade competente, como conduta criminosa. Não tendo sido, pois, essa a escolha do legislador, é imperioso que se obste a menor participação da empresa inidônea no processo de licitação, até porque a sanção em comento pressupõe prática de conduta dolosa e grave. São esses os dizeres de **Flávio Amaral Garcia**[11].

Assim, de modo inequívoco, falta, ao recurso *em tese* apresentado pela **Tela Produtora**, o já aludido pressuposto intrínseco do interesse, uma vez que nenhum resultado útil adviria à mencionada empresa com o eventual acolhimento das teses expostas (porquanto, sendo inidônea, não deveria participar da licitação, e nem poderia celebrar o contrato dela decorrente). Carece, de igual forma, de legitimidade para recorrer, uma vez que não se pode revestir, como consequência do apenamento sofrido, da própria condição de licitante (e recorrente em processo licitatório), situação evidentemente desconhecida pela **Compel** quando da primeira sessão.

Lado outro, o recurso *em tese* da **Macaco Gordo**, o qual, em rigor, veicula matéria que pode ser conhecida de ofício pela Administração, preenche os pressupostos intrínsecos e extrínsecos apresentados. Cuidando, especificamente, da tempestividade, verifica-se que sua interposição ocorreu por meio de petição protocolada em 26/10/2023, ou seja, dentro do prazo de 05 (cinco) dias úteis para a apresentação de recurso, consoante disciplinado pelo art. 109, I, "a"[12], da Lei Federal nº 8.666/1993. Recorda-se que a intimação, cuja data serve de baliza inicial para a contagem do quinquídio, deu-se por meio de publicação na Imprensa Oficial, ocorrida em 19/10/2023 (Diário Oficial do Legislativo, Ano XXXII, nº 6.571, p. 4).

No tópico subsequente, a interpretação acerca dos contornos dados à declaração de inidoneidade aplicada pelo Estado da Bahia, por meio da sua Secretaria da Administração, será pormenorizada, o que expungirá quaisquer dúvidas sobre a sua validade e aplicabilidade às outras esferas administrativas (União, demais Estados, Distrito Federal e Municípios). Por ora, deve-se

[11] "O núcleo do comportamento vedado pela norma é a prática de atos que violem o princípio da moralidade e o Erário, revelando práticas dolosas e antecedentes que desabonem sua presunção de idoneidade. Dito em outros termos: pretende-se evitar contratações públicas com sociedades empresárias que descortinem comportamentos ou práticas inidôneos e que coloquem em risco os valores tutelados pelo Estado, como economicidade, moralidade e probidade." (GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos:** casos e polêmicas. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 416.)

[12] "**Art. 109.** Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:
a) habilitação ou inabilitação do licitante;"

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

assegurar que se entende que a situação descrita é suficiente à imediata declaração de inviabilidade para a **Tela Produtora** participar da presente concorrência pública, com a revisão do ato administrativo que a habilitou para o certame.

Pelo exposto, **sugere-se que não deve sequer ser conhecido o recurso administrativo *em tese* interposto pela Tela Produtora**, já que, tendo adquirido *contra legem* a condição de licitante (e, posteriormente, de recorrente), todos os atos processuais por ela praticados no bojo dos autos do certame devem ser tidos por antijurídicos, carecendo a empresa, conforme explicitado, de interesse e de legitimidade recursais. A par disso, **admissível o recurso *em tese* apresentado pela Macaco Gordo**, uma vez constatado o preenchimento dos pressupostos recursais extrínsecos e intrínsecos, entre os quais o interesse, a legitimidade e a tempestividade.

IV. Mérito do recurso administrativo *em tese* apresentado pela Macaco Gordo e necessidade de revisão do ato que habilitou a Tela Produtora:

Como antecipado no tópico precedente, quando da análise preliminar das razões recursais apresentadas pela **Macaco Gordo**, constatou-se que a **Tela Produtora** possui, em seu desfavor, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 05 (cinco) anos. A sanção, aplicada pelo Secretário da Administração do Estado da Bahia, nos termos da Portaria nº 656/2021, publicada no Diário Oficial do Estado em 10/12/2021, portanto, encontra-se em pleno vigor, o que pôde confirmar a **Compel** em consulta ao *website* do TCU, o qual agrega informações oriundas, dentre outros bancos de dados, do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

A penalidade em apreço, cuja existência não foi questionada pela **Tela Produtora**, por si só, recomenda fortemente que lhe seja obstada a prática de quaisquer atos que impliquem a sua participação na concorrência pública, inclusive a interposição de recurso (ato endoprocessual). Isso porque, como também já tangenciado no tópico antecedente, configura-se infração penal, com pena que pode variar de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa, admitir à licitação empresa declarada inidônea, sendo este um crime próprio, isto é, que pode ser praticado apenas por agentes públicos. Logo, diante do risco de incidir no tipo penal, a **Compel** entendeu adequado nem mesmo conhecer da petição de recurso (participação, como recorrente) da **Tela Produtora**.

Feitas essas breves referências, resta apreciar o mérito do recurso apresentado nos autos da licitação pela **Macaco Gordo**, o qual, **objetivamente, merece total acolhimento, com a conseguinte reforma da decisão que habilitou sua concorrente**, a **Tela Produtora**, por ser ela

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

empresa inidônea para licitação ou contratar com a Administração Pública, e por ter essa penalidade amplo espectro de aplicação, de conformidade com a jurisprudência dominante.

De início, é manifesto que a matéria veiculada na petição recursal confunde-se, em sua maior parte, com as razões que justificaram, em trecho anterior deste relatório, a orientação pelo não conhecimento do recurso interposto pela **Tela Produtora**. Com efeito, o único requerimento final deduzido pela **Macaco Gordo** é o de que "a autoridade superior reforme a decisão impugnada, no capítulo versado na presente, inabilitando do certame assim a Tela Produtora de Imagens Ltda., em virtude de ser ela inidônea para licitar e contratar com a Administração Pública, em qualquer de suas esferas". Por esse motivo, o começo desta exposição precisa partir do exame da literalidade da Portaria nº 656/2021, da Secretaria da Administração do Estado da Bahia. Confira-se, *in verbis*:

> **PORTARIA Nº 656 DE 09 DE DEZEMBRO DE 2021**
>
> O **SECRETÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO**, no uso de suas atribuições, tendo em vista o constante no PA de no 0200170330594, com fulcro na disposição contida nos arts. 186, III, c/c o art. 199, II e III, todos da Lei Estadual nº 9.433/05, e considerando o entendimento adotado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, através do opinativo inserto nos autos referenciados, resolve aplicar à empresa **TELA PRODUTORA DE IMAGENS LTDA., CNPJ Nº 05.959.925/0001-88**, estendendo-se a todos os seus CNPJs existentes, a sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública Estadual Direta e Indireta, por prazo não inferior a 05 (cinco) anos, conforme art. 34 do Decreto Estadual nº 13.967/12 e sua alteração no Decreto Estadual nº 16.851/16, a partir da publicação deste ato.
>
> **EDELVINO DA SILVA GÓES FILHO**
> Secretário da Administração

Ante a penalidade de inidoneidade para licitar ou contratar aplicada pelo Secretário da Administração do Estado da Bahia, que está indubitavelmente em vigor, nem mesmo a entrega dos envelopes deveria ter sido permitida à **Tela Produtora**, na sessão inaugural do presente processo licitatório. Por causa disso, caso adotado o maior rigor técnico, seria possível até mesmo afirmar que o caso não era (e não é) de inabilitação da empresa inidônea, naquele ou neste momento processual, mas de declaração, com eficácia *ex tunc*, da ilegalidade da sua admissão à concorrência, com o

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

desfazimento (invalidação) de todos os atos subsequentes praticados pela sociedade empresária, contaminados em virtude da ilicitude da conduta primária.

Nada obstante, por razões de eficiência e economicidade, e tendo em vista o princípio do formalismo moderado, que orienta os processos administrativos, de acordo com o art. 2º, parágrafo único, VIII e IX[13], da Lei Federal nº 9.784/1999, entende a **Compel** que o acolhimento do recurso da **Macaco Gordo** e a reforma da decisão que habilitou a **Tela Produtora** produzirá os mesmos efeitos práticos do reconhecimento da ilegalidade da participação desta última empresa na licitação, sem, porém, causar embaraços ao andamento do certame. A consequência jurídica e administrativa será o prosseguimento do certame sem a empresa inidônea, com a posterior análise da proposta de preço apresentada pela licitante remanescente.

Dito isso, é preciso afastar os argumentos que foram trazidos pela **Tela Produtora**, nas suas contrarrazões *em tese*, para defender a manutenção da sua habilitação (*rectius*: a sua participação no feito, como sugere o melhor entendimento da situação) no processo licitatório, dando-se provimento, nesse trilhar, ao recurso *em tese* interposto pela **Macaco Gordo**.

Em **primeiro lugar**, indevido falar em preclusão consumativa para a **Macaco Gordo** alegar a existência da sanção de inidoneidade, sob a justificativa de que deveria tê-lo feito na primeira oportunidade que lhe coube se pronunciar no feito. Esse argumento da **Tela Produtora** jamais poderia ser acolhido. A um, porque a etapa de recurso contra a habilitação, na modalidade concorrência, é o primeiro momento que a legislação administrativa permite, formalmente, que os licitantes questionem **decisões** da **Compel**, tendo, ademais, o recurso da **Macaco Gordo** preenchido os requisitos de admissibilidade. A dois, porque se está diante de matéria atinente ao interesse público primário, que concerne aos requisitos de validade do ato administrativo, de alta relevância, por envolver princípios da legalidade, probidade e eficiência, por isso cognoscível até mesmo *ex officio*. E, sobre esse tema, tem-se assentado que a autotutela pode ser exercida em até 05 (cinco) anos da prática do ato eivado de vício, de conformidade com o art. 54, *caput* e § 1º[14], da Lei Federal nº 9.784/1999.

---

[13] "**Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
[...]
VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;"

[14] "**Art. 54.** O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.
[...]

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

De mais a mais, sob o ponto de vista prático, a pena em tela implica não apenas o óbice para licitar, mas para contratar com a Administração, de modo que, ainda que se sagrasse exitosa na concorrência e lhe fosse adjudicado o respectivo objeto, a assinatura do contrato administrativo ser-lhe-ia vedada. Deste modo, não se vislumbra qualquer utilidade (interesse) prosseguir, a licitação, com a sua participação, uma vez que a circunstância desabonadora se tornou de conhecimento desta Edilidade.

Em **segundo lugar**, não procede a tese falaciosa, fruto de uma interpretação literal equivocada, de que a sanção aplicada à **Tela Produtora** incidiria apenas em relação aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia. A um, porque a Lei Federal nº 8.666/1993, norma geral de licitação e contratos administrativos, ao disciplinar a declaração de inidoneidade, no art. 87, IV, dispositivo já transcrito neste relatório, não trouxe qualquer previsão segundo a qual o ente sancionador poderia restringir os seus efeitos. A dois, porque as normas, legal e infralegal, mencionadas na decisão do Secretário da Administração (art. 186, III[15], da Lei Estadual nº 9.433/2005, e art. 34[16] do Decreto Estadual nº 13.967/2016), igualmente, não preveem tal limitação, evidenciando que houve erro material na redação da Portaria nº 656/2021.

Outro fato a corroborar a improcedência da alegação de que a sanção teria eficácia adstrita à esfera do ente sancionador, por causa da expressa menção a tal circunstância, e de que houve manifesto erro material, é que em nenhum outro documento que instruiu o processo administrativo sancionador (Processo nº 0200170330594) reproduz tal limitação. De modo contrário, a menção à "Administração Pública Estadual" não consta das conclusões seja do parecer técnico da Comissão Processante Central (p. 178/180v), seja do parecer jurídico da Procuradoria Administrativa (p. 184/185), seja da própria decisão (p. 197/198).

Em **terceiro lugar**, impertinente que a **Compel** ou mesmo a autoridade máxima desta Casa Legislativa examine se a instrução do processo administrativo que sancionou a **Tela Produtora** seguiu à risca todas as formalidades aplicáveis, entre elas a razoabilidade da penalidade imposta,

---

§ 2o Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato."

[15] "**Art. 186.** Ao candidato a cadastramento, ao licitante e ao contratado, que incorram nas faltas previstas nesta Lei, aplicam-se, segundo a natureza e a gravidade da falta, assegurada a defesa prévia, as seguintes sanções: [...] **III** - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes desta punição e até que seja promovida sua reabilitação perante a Administração Pública Estadual;"

[16] **Art. 34.** Decorrido o prazo de 05 (cinco) anos, previsto no inciso II do art. 186 da Lei nº 9.433/05, a reabilitação poderá ser requerida perante a autoridade competente para aplicar a penalidade, sendo concedida sempre que o licitante ou contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos causados, se for o caso, e comprovar que não mais subsistem os motivos que ensejaram a penalidade.

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

como almejado pela empresa. A um, porque descabe à Administração Pública Municipal atuar como revisora de atos praticados pela Administração Pública Estadual, inexistindo qualquer relação de hierarquia entre uma e outra. A dois, porque os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, competindo ao particular irresignado discutir sua validade acionando as vias administrativas ou judiciais admissíveis.

Apenas por argumentar, compete sublinhar que o processo administrativo sancionador tramitou junto ao Estado da Bahia, cuja Procuradoria-Geral, que exarou parecer em sentido contrário aos anseios da **Tela Produtora**, detém, em seus quadros, advogados públicos detentores das mais elevadas credenciais. Por isso, não é crível que as alegações da empresa tenham sido desconsideradas quando da análise jurídica perpetrada por aquele órgão, como ela sustenta, tampouco é recomendável que órgãos e entidades que não participaram da instrução processual que lhe aplicou a sanção, como esta Câmara Municipal de Salvador, se debrucem sobre fatos e fundamentos que não conhecem plenamente, como ela pleiteia.

Em **quarto lugar**, não há que se falar em restrição da sanção de declaração de inidoneidade como circunscrita aos órgãos e entidades do ente federativo que infligiu a pena. A um, porque a própria Lei nº 8.666/1993, em seu art. 6º, XI[17], traz a definição de "Administração Pública", que é o âmbito (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em relação ao qual se veda que a empresa inidônea licite e contrate, conforme art. 87, IV, da Lei, já transcrito neste relatório. A dois, porque o entendimento ora apontado é o predominante, tanto na doutrina, como na jurisprudência judicial e dos órgãos de controle, existindo poucas vozes dissonantes, sobre as quais se apegou inadvertidamente a **Tela Produtora** em sua petição de contrarrazões *em tese*.

De fato, há muito é jurisprudência pacífica do TCU[18] que os efeitos da declaração de inidoneidade aplicada por um ente federativo se estendem aos demais. Tanto isso é verdade que a Lei Federal nº 14.133/2021, sucessora da multicitada Lei Federal nº 8.666/1993, ao versar sobre a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, em seu art. 156, § 5º, referiu expressamente a todos os entes, realizando-se interpretação autêntica (ou seja, exegese promovida

[17] "**Art. 6º** Para os fins desta Lei, considera-se: [...] **XI** - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;"

[18] Deveras, referida Corte de Contas, em diversas oportunidades, assentou que "a 'declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública', prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666, diz respeito a toda Administração Pública, impedindo o particular de licitar ou contratar com todos os órgãos e entidades, enquanto perdurarem seus efeitos" (Acórdão nº 2.218/2011-1ª Câmara). Em outro julgado, pronunciou-se no sentido de que, em relação ao "alcance da declaração de inidoneidade aplicada por um ente federativo, com base no art. 87, inciso IV, da Lei de Licitações, a sanção produz efeitos para todos os órgãos e entidades das três esferas de governo" (Acórdão nº 1.831/2014-Plenário).

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

pelo próprio legislador) no que diz respeito ao tema. Cabe mencionar que a nova Lei, em muitos pontos, como o ora versado, tão-só consolidou entendimentos existentes.

Do exposto, ante a existência de sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar em detrimento da **Tela Produtora**, que lhe obsta a participação em certames promovidos por todos os entes federativos, e não tendo sido suscitadas, nas contrarrazões *em tese* desta empresa, argumentos consistentes para afastar a interpretação que ora se perfilha, **no mérito, sugere-se o total acolhimento do recurso administrativo *em tese* interposto pela Macaco Gordo**, revisando-se a decisão *a quo* para declarar a inabilitação da **Tela Produtora** na presente concorrência, impedindo-a de praticar quaisquer atos que impliquem a sua participação no aludido certame.

V. Recebimento do recurso administrativo *em tese* apresentado pela Tela Produtora como petição administrativa:

Como amplamente justificado neste relatório, inaceitável a participação da **Tela Produtora** como licitante na concorrência promovida por esta Edilidade, razão por que se sugeriu a medida extrema de não se conhecer o seu recurso (ato exclusivo de licitantes). No mérito, recomendou-se a sua inabilitação do certame, pois a empresa está apenada com a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública. Apesar disso, na medida em que a **Tela Produtora** efetuou peticionamento nos autos, passa-se ao seu exame com fulcro no direito de petição do art. 5º, XXXIV, *a*[19], da Constituição Federal. Para tanto, recorrer-se-á à transcrição do opinativo exarado pelo órgão jurídico da Fundação Cosme de Farias, responsável pela operacionalização da TV Câmara, *in litteris*:

> Observa-se que todas as alegações trazidas em recurso administrativo pela Licitante Tela já foram apresentadas e registradas na Ata da 1ª Sessão Pública de Abertura, realizada em 10/07/2023, na sede da CMS. Tendo a COMPEL na Ata da 2ª Sessão Pública de Abertura, realizada em 04/10/2023, na sede da CMS, após análise das manifestações veiculadas pelos representantes das licitantes acerca do quanto expresso na Ata da 1ª Sessão Pública de Abertura e nas petições apresentadas por escrito, decidido pela rejeição dos temas abordados e pela "continuação do presente certame licitatório, seguindo as fases consoante estabelecido no instrumento convocatório".

[19] "**Art. 5º.** [...] **XXXIV** - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: **a)** o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;"

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

No que se refere à alegação que a Licitante MACACO GORDO Publicidade e Serviços LTDA apresentou os envelopes nº 1 (documentos de habilitação preliminar), nº 2 (portfólio) e nº 4 (proposta de preço), em total desconformidade com as normas editalícias, visto que pardos ao invés que brancos, descumprindo o item 5.1.1.1. do edital, permitindo a vedada identificação antecipada da empresa licitante, pleiteando assim a inabilitação da referida empresa; chegando a insinuar indícios de tentativa de fraude ao certame, ao alegar que a COMPEL na 2ª Sessão Pública, ocorrida em 04/10/2023, decidiu indevidamente pela habilitação da empresa MACACO GORDO.

No que se refere à ausência de exigência no Edital de que as Licitantes possuam Engenheiro Eletricista no seu quadro ou como prestador de serviço contratado para atuar como responsável técnico, bem como obrigatoriedade das empresas possuírem registro no CREA, as referidas impugnações já foram analisadas e rejeitadas pela COMPEL, ID: 261737, sob o fundamento que o Edital Concorrência Pública nº 01/2023 não é repetição ou renovação do Edital Concorrência Pública nº 01/2022 da licitação anterior, bem como no presente os serviços licitados não envolvem atividades privativas da profissão de engenheiro eletricista, como ressaltado pela área técnica, em auxílio à referida decisão. Os serviços ora licitados não são referentes a atividades de radiodifusão ou de telecomunicação. O núcleo do objeto licitado é “a geração intelectual de conteúdo destinado à disponibilização para sua veiculação na TV Câmara”.

A Licitante MACACO GORDO em contrarrazões ao recurso defendeu que, não há causa para sua inabilitação no certame em virtude da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), “o formalismo no procedimento licitatório não significa que possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes” (STJ- 1ª Seção, MS 5.418/DF, rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 01.06.1998). Destacando ainda o entendimento do STJ, “os preceitos do edital não devem funcionar como negaças, para abater concorrentes”, e sim como parâmetro “voltados para os dois objetivos que inspiram o procedimento: isonomia entre os licitantes e escolha da proposta mais vantajosa para o Estado”. (STJ-1ª Seção, MS, 5.281/MS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 09.03.1998). Quanto a padronização dos envelopes, “a lei geral de licitações não prevê tal exigência”.

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

Em análise a Ata da 1ª Sessão Pública de Abertura, realizada em 10/07/2023, registra-se que a licitante Macaco Gordo apresentou os envelopes de nº 1, nº 2, nº 4, pardos; o envelope nº 3, branco. O edital de licitação, no item 5.1.1.1. demonstra que: o envelope nº1, tinha que ter a identificação do licitante (Razão Social e CNPJ); envelope nº 2, também tinha que ter a identificação do licitante (Razão Social e CNPJ) e o envelope n 4, também tinha que ter a identificação do licitante (Razão Social e CNPJ); assim, opina-se que a cor desses envelopes não importa na vedada identificação antecipada da empresa proponente. Uma vez que, o envelope nº 3, único envelope que não deveria ser identificado pelo licitante, que traz a PROPOSTA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS E PROJETO PILOTO, foi apresentado pela Licitante Macaco Gordo em conformidade com o estabelecido no edital, item 5.1.1.1.

Opina-se com fulcro na Jurisprudência Pátria que considerar a inabilitação da empresa Macaco Gordo por ter apresentado os envelopes de nº 1, nº 2, nº 4, na cor parda, repercutiria no estreitamento da ampla concorrência, a qual, de imediato, traria para a Administração Pública um certo distanciamento do artigo 3º, *caput*, da Lei Federal 8.666/93. Com efeito, há de se considerar que, o excessivo rigor pode afastar da concorrência possíveis proponentes, ou o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a Administração. A Administração Pública conforme reza a Lei Federal 9.784/99 pode rever seus atos ao considerá-los convincente e oportuno, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Em Ata da 2ª Sessão Pública de Abertura realizada em 04/10/2023, a COMPEL entendeu pela “continuação do certame licitatório, seguindo as fases consoante estabelecido no instrumento convocatório”. Que a “desclassificação da licitante por apresentar envelope fora do padrão também é desproporcional”. Com efeito, “a doutrina e jurisprudência pátria tem defendido a atenuação dos rigores do art. 43, parágrafo 3º, da Lei 8.666/93, cogitando-se o saneamento de meras falhas que não comprometem a habilitação ou a seriedade da proposta, no intuito de evitar o afastamento de licitantes que tenham condições de atender satisfatoriamente o objeto licitado, em privilégio ao princípio da competitividade, o qual é indispensável para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público”.

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

Ante o exposto, com fulcro na Jurisprudência Pátria que a inabilitação da Licitante Macaco Gordo no certame por não ter apresentado todos os envelopes em conformidade ao item 5.1.1.1. do edital, contribui meramente para a restrição da competitividade e que tal rigor formal carrega irrelevância sob o aspecto material do processo em questão, que objetiva selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Opinando-se, assim, pela manutenção da habilitação da MACACO GORDO no certame licitatório.

A Recorrente TELA PRODUTORA DE IMAGENS LTDA alegou também que a COMPEL em julgamento aos envelopes nº2 (Portfólio) e envelope nº 3 (Projeto Piloto), atribuiu notas equivocadas diante de erros gravíssimos na formatação e apresentação da proposta de execução de serviços e projeto piloto constantes no envelope nº 3 da empresa MACACO GORDO; bem como ter atribuído notas acima do devido à referida empresa e notas aquém do merecido a ora Recorrente, relativas à nota Técnica, Nota do Portfólio, Nota da Proposta de Execução dos Serviços, Nota do Projeto Piloto.

O Edital de Licitação, no item 9.6., determinou que o julgamento do Portfólio fosse realizado conforme os critérios objetivos no Anexo I-3, pela SUBCOMISSÃO TÉCNICA. O Anexo I-3, especifica detalhadamente através da tabela quais os quesitos e subquesitos que devem ser atendidos pela empresa licitante e sua forma de pontuação.

Em Ata da 2ª Sessão Pública de Abertura, foi registrado que o resultado do julgamento dos envelopes nº 2, pela Subcomissão Técnica, se deu de forma detalhada em cada subquesito do Anexo I-3, com documento elaborado e assinado pelos membros da Subcomissão Técnica, cujas cópias foram entregues, na oportunidade, aos representantes dos licitantes presentes.

O edital de licitação, no item 10, especifica como deverá ser apresentado pelas licitantes a Proposta de Execução dos Serviços e o Projeto Piloto. Tendo o item 10.3 do edital informado que o julgamento de ambos será conforme critérios objetivos definidos no Anexo I-3, pela Subcomissão Técnica.

Em Ata da 2ª Sessão Pública de Abertura, foi registrado que o resultado do julgamento dos envelopes nº 3 (Proposta de Execução dos Serviços e o Projeto

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

Piloto), pela Subcomissão Técnica, também se deu de forma detalhada em cada subquesito do Anexo I-3, com documento elaborado e assinado pelos membros da Subcomissão Técnica, cujas cópias também foram entregues, na oportunidade, aos representantes dos licitantes presentes.

Opina-se que, como a análise, avaliação e julgamento realizado pela Subcomissão Técnica aos envelopes nº 02 e nº 3, das licitantes foram feitos com respeito e observância aos quesitos, subquesitos e pontuações descritos no Anexo I-3, do edital, não há que se falar em erro de pontuação ou em acolhimento do pedido."

Destarte, não se verificando qualquer ilegalidade no ato administrativo que declarou a habilitação da **Macaco Gordo**, ou qualquer irregularidade nas notas que foram atribuídas às licitantes pela subcomissão técnica, na esteira do parecer jurídico acima transcrito, **sugere-se o indeferimento da petição administrativa protocolada pela Tela Produtora**, oriunda do aproveitamento das razões do seu recurso *em tese*, mantendo-se, consequentemente, incólumes os atos mencionados, de modo que a licitação deva prosseguir unicamente em relação à **Macaco Gordo**, com o exame da aceitabilidade da sua proposta de preços.

VI. Conclusão:

Por todo o exposto, nada obstante se reconheça a imperatividade de que haja a revisão e a consequente modificação da decisão que habilitou a **Tela Produtora de Imagens Ltda.**, a **Compel**, presentada por seu Presidente, que subscreve este relatório, por prudência, **mantém a decisão objurgada**, garantindo-se, com isso, que haja a remessa dos autos à autoridade máxima desta Casa Legislativa, e o consequente exame das razões dos recursos *em tese* e das respectivas contrarrazões *em tese* em duas instâncias, privilegiando-se, ao fim, a segurança jurídica, a economicidade e a celeridade processual.

E, com base neste documento, **opina** que a digníssima autoridade superior, sucessivamente:

1) **não conheça** o recurso *em tese* interposto pela **Tela Produtora**, na medida em que ausentes os requisitos de admissibilidade da legitimidade e do interesse, uma vez que a empresa, por ser inidônea, não deveria ter sido admitida na presente licitação, tampouco pode praticar atos típicos de licitante, a exemplo do

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

oferecimento de recursos administrativos, nos moldes explanados no **tópico III** deste relatório;

2) **conheça** o recurso *em tese* interposto pela **Macaco Gordo**, porque presentes os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, **dê-lhe provimento**, para modificar a decisão *a quo*, declarando inabilitada a **Tela Produtora**, eis que contra ela existe penalidade de inidoneidade para licitar ou contratar com todas as esferas da Administração Pública, aplicada pelo Secretário da Administração do Estado da Bahia em 10/12/2021, consoante minudenciado neste relatório, em seu **tópico IV**; e

3) **aprecie** o recurso *em tese* interposto a **Tela Produtora** como se petição administrativa fosse, para, no mérito, **indeferi-la**, mantendo-se os atos de habilitação da **Macaco Gordo** e da atribuição das notas pela subcomissão técnica, tais como foram praticados, conforme indicado no **tópico V** deste relatório,

Este relatório será disponibilizado no sítio www.cms.ba.gov.br, bem como publicado no Diário Oficial do Legislativo Municipal.

Ato contínuo, **submeto** este parecer à apreciação e decisão do Excelentíssimo Senhor Vereador **Carlos da Silva Muniz**, Presidente da Câmara Municipal de Salvador.

Salvador (BA), 13 de dezembro de 2023.

Dilson do Espírito Santo Filho
Presidente da **Compel**

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
O futuro da cidade passa por aqui.

Subscrevo o documento -
DILSON DO ESPIRITO SANTO FILHO
614.644.305-00

Data: 13-12-2023 11:31:03.731 BRT

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.