



CÂMARA MUNICIPAL DE VALENÇA

Estado do Rio de Janeiro

Valença, 02 de abril de 2025.

Parecer ATAIJ n.º: 14/2025

Processo administrativo n.º: 004/2025

RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO POR EMPRESA DESCLASSIFICADA SOB A ALEGAÇÃO DE TENTATIVA DE BURLA À SANÇÃO APLICADA A EMPRESA COLIGADA. COMPROVAÇÃO DE QUE O VÍNCULO SOCIETÁRIO FOI REGULARMENTE ENCERRADO ANTES DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE À EMPRESA PENALIZADA. AUSÊNCIA DE SANÇÃO VIGENTE CONTRA A RECORRENTE E INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS CONCRETOS QUE DEMONSTREM FRAUDE OU SIMULAÇÃO SOCIETÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÃO APLICADA POR ENTE DIVERSO SEM RESPALDO LEGAL. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA AMPLA DEFESA E DA PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ. PRECEDENTE RECENTE DO TCE-RJ REFORÇA A NECESSIDADE DE JULGAMENTO TÉCNICO E CAUTELOSO. PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO, COM RESTABELECIMENTO DA PROPOSTA DA RECORRENTE.

I - RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa Sanatto Serviços Especializados Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico nº 002/2025, promovido pela Câmara Municipal de Valença/RJ, em face da decisão que a desclassificou do certame por suposto vínculo societário com empresa sancionada por outro órgão público federal.

A recorrente sustenta, inicialmente, a tempestividade de sua impugnação, destacando que o recurso foi interposto dentro do prazo legal previsto no edital e na legislação vigente. Em seguida, passa a defender a inexistência de qualquer sanção vigente contra si, afirmando que a decisão administrativa incorreu em erro ao considerar uma pretensa ligação com a empresa Comercial Milano Brasil Ltda., que foi penalizada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Afirma a Sanatto que o único elo entre as duas empresas era a DL4 Participações S.A., pessoa jurídica que figurava como sócia de ambas, e que tal vínculo foi rompido formalmente em 16 de dezembro de 2024, ou seja, antes da aplicação da penalidade à Comercial Milano, registrada somente em 12 de fevereiro de 2025. Com isso, defende que não há qualquer base fática ou jurídica que autorize sua desclassificação por sanção indireta, na medida em que já não mantinha qualquer relação societária com a empresa penalizada no momento da punição.

Prosseguindo, a recorrente sustenta que não há qualquer indício de conluio ou tentativa de burla à penalidade, ressaltando que os atuais sócios da Sanatto nunca integraram o quadro societário da empresa penalizada, nem da DL4, e que todas as alterações contratuais foram devidamente registradas perante os órgãos competentes. A ausência de impedimento atual foi demonstrada, inclusive, com a juntada de consulta ao SICAF, que aponta a inexistência de qualquer sanção ativa contra a empresa.

Alega ainda que a pregoeira não apresentou motivação legal suficiente para a desclassificação, limitando-se a pressupor má-fé sem respaldo probatório, em afronta aos princípios da legalidade, do contraditório, da ampla defesa e da presunção de boa-fé. Invoca, inclusive, o precedente recente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), que, em caso análogo envolvendo a empresa Freedom, manifestou-se no sentido de que sanções aplicadas por outros entes federativos não podem ser estendidas automaticamente a órgãos diversos, como as Câmaras Municipais, sem previsão legal expressa.

Por fim, a Sanatto requer a reforma da decisão de desclassificação, com sua consequente habilitação no certame, destacando, como argumento final, que sua

proposta é vantajosa para a Administração, devendo prevalecer o interesse público e o julgamento objetivo.

Por sua vez, a empresa Bravo Engenharia e Serviços Ltda., vencedora do certame, apresentou contrarrazões ao recurso interposto pela Sanatto, sustentando a legalidade e a razoabilidade da decisão que culminou na desclassificação da recorrente.

Aduz, inicialmente, que a decisão da pregoeira não se fundamentou em sanção direta vigente, mas sim na constatação de elementos objetivos que revelam tentativa de burla à penalidade imposta à empresa Comercial Milano Brasil Ltda., por meio da utilização de pessoa jurídica interposta, no caso, a Sanatto, então composta, até dezembro de 2024, pela mesma sócia pessoa jurídica da empresa penalizada, a DL4 Participações S.A.

A Bravo destaca que os fatos geradores da sanção aplicada à Comercial Milano ocorreram em 2023, quando a DL4 ainda integrava tanto o quadro societário da empresa sancionada quanto da recorrente, e que a alteração contratual promovida pela Sanatto, afastando a DL4, somente se deu após o início do processo punitivo que culminaria na penalidade aplicada pela ANS, o que, segundo sustenta, configura indício de reestruturação com finalidade evasiva.

Sustenta que, embora a penalidade à Comercial Milano tenha sido formalmente publicada em fevereiro de 2025, o processo administrativo sancionador já se encontrava instaurado à época em que a DL4 ainda figurava como sócia da Sanatto, razão pela qual seria legítimo à Administração avaliar a verossimilhança de atuação coordenada ou intencional entre as empresas envolvidas. Com isso, afirma que a desclassificação encontra amparo no princípio da moralidade administrativa, bem como na IN nº 3/2018 da SEGES/MP, que autoriza a apuração de fraude ou burla ao certame a partir de vínculos societários.

A Bravo argumenta ainda que a Sanatto não trouxe aos autos justificativas empresariais consistentes para a repentina saída da DL4, tampouco apresentou documentação que afastasse o nexos entre as empresas envolvidas ou que demonstrasse sua plena autonomia funcional, financeira e operacional em relação à empresa sancionada. Nesse contexto, afirma que a presunção de má-fé não foi arbitrária, mas extraída da sequência temporal dos atos societários e da identidade parcial entre as estruturas empresariais.

Por fim, defende que o acolhimento do recurso da Sanatto representaria risco à regularidade e à segurança jurídica do certame, e que a decisão da pregoeira deve ser mantida, por ter sido devidamente motivada, proporcional, e voltada à proteção do interesse público e da integridade da contratação administrativa.

II – ANÁLISE JURÍDICA E DO MÉRITO

A controvérsia em análise reside na validade da desclassificação da empresa Sanatto Serviços Especializados Ltda. do Pregão Eletrônico nº 002/2025, sob o fundamento de pretensa tentativa de burla à sanção aplicada à empresa Comercial Milano Brasil Ltda., por meio de suposto arranjo societário com a DL4 Participações S.A., que figurava como sócia de ambas.

A recorrente sustenta, com base documental, que a DL4 foi regularmente retirada de seu quadro societário em 16/12/2024, antes da publicação da penalidade aplicada à Comercial Milano, em 12/02/2025. Alega que não possui qualquer sanção vigente registrada nos cadastros oficiais (SICAF), tampouco foi parte ou beneficiária da conduta punida. Afirma, ademais, que a decisão da pregoeira não se fundou em prova concreta, mas em presunções incompatíveis com os princípios da legalidade, do contraditório e do julgamento objetivo.

A empresa Bravo, por sua vez, defende que a existência de vínculo societário com empresa sancionada, ainda que anterior à aplicação da sanção, autoriza a adoção de providências pela Administração pública, com base na moralidade administrativa e no art. 29 da IN SEGES/MP nº 3/2018.

Contudo, a tese da desclassificação preventiva com base em presunção de burla não se sustenta diante do ordenamento jurídico vigente. Em primeiro lugar, a empresa Sanatto não possui qualquer sanção vigente contra si, fato confirmado em consulta ao SICAF, sendo certo que a jurisprudência é firme no sentido de que a existência de impedimento indireto demanda demonstração concreta de fraude, o que não ocorreu nos autos.

A mera existência de sociedade comum com empresa penalizada no passado não basta para justificar, por si, a exclusão da licitante. Ainda que a DL4 Participações S.A. tenha figurado como sócia da Sanatto durante o período dos fatos geradores da sanção aplicada à Comercial Milano, é forçoso reconhecer que a penalidade só se tornou válida e eficaz em 12/02/2025, quando a DL4 já não integrava o quadro societário da Sanatto, que, àquele momento, já se encontrava juridicamente autônoma.

Não há, ademais, qualquer elemento probatório nos autos que indique simulação, dissimulação ou conluio entre empresas. A desclassificação foi fundamentada exclusivamente em presunções extraídas da coincidência parcial entre estruturas societárias, sem que se produzisse prova da existência de grupo econômico irregular ou continuidade de gestão empresarial.

A esse respeito, é relevante invocar a decisão monocrática do Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 209.406-3/2025), em caso análogo no mesmo certame, em que se afirmou que:

“A exclusão de licitante com base em punição aplicada por outro órgão ou entidade da Administração Pública configura extrapolação de competência, além de violação ao princípio da legalidade (...). Caso não haja impedimento diretamente registrado contra a empresa no âmbito da Administração contratante, não há base legal para a pregoeira indeferir sua participação ou desclassificá-la.”

É, pois, inadmissível a ampliação dos efeitos de penalidade imposta por órgão diverso, sem que haja manifesta simulação societária ou sancionamento específico do licitante. Tal medida viola o princípio da legalidade e impõe restrição indevida ao exercício da atividade econômica, além de afrontar a ampla defesa e o contraditório.

Assim, embora compreensível a preocupação da Administração com a lisura das contratações, não há nos autos elementos concretos que sustentem a desclassificação da Sanatto. O acolhimento do recurso não apenas está em consonância com o ordenamento jurídico vigente, como também representa medida de preservação do interesse público, uma vez que a proposta da recorrente mostrasse, ademais, mais vantajosa para a Administração.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende esta Procuradoria que não subsistem fundamentos jurídicos válidos para a desclassificação da empresa Sanatto Serviços Especializados Ltda., não havendo sanção vigente contra a recorrente, tampouco provas suficientes de conluio, simulação societária ou fraude. A simples existência de vínculo societário pretérito, regularmente rompido antes da aplicação da penalidade, não se presta, por si só, a justificar a medida extrema de exclusão do certame.

À luz do princípio da legalidade, do contraditório e do julgamento objetivo, e em consonância com o entendimento externado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em caso análogo, é juridicamente recomendável o provimento do recurso interposto pela empresa Sanatto, com o consequente restabelecimento de sua proposta na ordem de classificação, para fins de prosseguimento regular do certame.

É o parecer, s.m.j.

Antonio Tadeu de A. Lasneaux Jr.

OAB/RJ 113.764

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Valença – RJ