



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5016679-08.2019.4.04.7200/SC**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

**APELANTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**APELADO:** TELEFONICA BRASIL S.A. (AUTOR)

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO. ASSINATURA DO CONTRATO. ATRASO. PENALIDADES ADMINISTRATIVAS. IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. AFASTAMENTO. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Conquanto as disposições do Edital que rege a licitação sejam vinculantes tanto para a Administração Pública como para os licitantes, estando previstas as penalidades impugnadas em regra específica do instrumento contratual, cabe ao Poder Judiciário exercer o controle de ato praticado pela autoridade administrativa, inclusive sob o viés da proporcionalidade - corolário do devido processo legal e, em última análise, do Estado de Direito -, a fim de evitar iniquidade.

2. Hipótese em que há demasiada desproporção entre o ônus atribuído ao licitante, consistente no impedimento de licitar e contratar com o Poder Público Federal e no descredenciamento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, e a falta cometida, consubstanciada no atraso de poucos dias na assinatura do contrato firmado.

3. Apelação cível desprovida.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 05 de novembro de 2021.

## RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta em face de sentença que julgou parcialmente procedente a ação anulatória, tornando sem efeito as decisões proferidas pelas Direção do Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina no processo administrativo SEI nº 0002925-40.2018.4.04.8002, especificamente em relação às penalidades de impedimento de licitar/contratar com entes federais e de descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (evento 23 dos autos originários).

Em suas razões, a apelante apontou o descumprimento contratual ocasionado pela parte autora, em virtude da ausência de assinatura do contrato pelos representantes da empresa no prazo previamente estabelecido de 5 (cinco) dias úteis. Apontou que, nos termos do artigo 41 da Lei nº 8.666/93, "*a Administração Pública não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*", de modo que, diante da prática de infração legal, editalícia e contratual pela apelada, restou impositiva a aplicação das sanções previstas no edital, consistentes em multa, impedimento de licitar com a União e demais entes federais e descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores pelo período de 2 (dois) meses. Postulou, em síntese, a reforma da sentença, "*com o restabelecimento integral da decisão proferida pela Direção do Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina, aplicando-se, em desfavor da apelada, a pena de impedimento de licitar e contratar com a União e demais entes federais, bem como descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), pelo prazo de 2 (dois) meses, com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, além da pena de multa que não foi anulada na presente demanda*" (evento 31, *idem*).

Com contrarrazões, vieram os autos a este Tribunal (evento 34, *idem*).

É o relatório.

## VOTO

Ao apreciar o pedido formulado na inicial, o juízo *a quo* manifestou-se nos seguintes termos (evento 23, *idem*):

*TELEFÔNICA BRASIL S.A., por procurador habilitado, ingressou em juízo contra a UNIÃO, com o intuito de obter provimento jurisdicional anulatório de sanções a ela imputadas em contratação administrativa.*

*Segundo a narrativa da petição inicial, a autora participou do Pregão Eletrônico n. 5/2019, promovido pela Justiça Federal - Seção Judiciária de*

*Santa Catarina para a contratação de serviços de telefonia celular, e sagrou-se vencedora no item correspondente.*

*Em 26.3.2019, disse, a Administração liberou o contrato para assinatura de seus representantes legais em meio digital, mas, por falta de documento essencial para análise (o anexo de preços), o prazo para assinatura restou prorrogado até as 19h do dia 5.4.2019.*

*Afirmou que um de seus representantes legais assinara o contrato eletronicamente em tempo hábil, mas que o link para assinatura eletrônica do segundo representante legal - Flávio Cintra Guimarães - foi recebido às 18h38min do dia 5.4.2019; prosseguiu dizendo que referido profissional estava em deslocamento aéreo no momento e não pôde consumir a assinatura, de modo que, às 19h03min daquele dia, a Administração certificou o decurso do prazo.*

*Mesmo assim, disse, remeteu para o órgão contratante 3 (três) vias do contrato em meio físico, o que, no seu entender, demonstraria de forma inequívoca o interesse no contrato e a inexistência de recusa injustificada.*

*Relatou ainda que a Administração considerou injustificada a recusa e aplicou-lhe as sanções de multa no valor equivalente a 15% (quinze por cento) do total contratado, resultando em R\$ 16.687,44 (dezesesseis mil seiscentos e oitenta e sete reais e quarenta e quatro centavos), e de impedimento de licitar e contratar com a União e demais entes federados, bem como descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, pelo prazo de 4 (quatro) meses.*

*Acrescentou que interpôs recurso contra a decisão, que foi parcialmente provido para reduzir o tempo da penalidade para 2 (dois) meses.*

*Reputou ilegal a decisão tomada pela Administração, sob os seguintes fundamentos, em resumo, verbis:*

*(i) primeiro, houve inadequada aplicação das penalidades mais graves do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, à hipótese para a qual não cabível;*

*(ii) segundo, há manifesta desproporcionalidade das sanções de inabilitação para licitar/contratar e descredenciamento do SICAF, pois se está diante de contrato de reduzido valor, o fato imputado é de baixa gravidade e não houve dano ao Erário;*

*(iii) terceiro, o procedimento administrativo está eivado de nulidades, pois não foi efetivamente instruído, a Administração inovou argumentativamente após a manifestação da Telefônica e negou-lhe processar o recurso; e*

*(iv) quarto, a inabilitação para licitar/contratar e o descredenciamento do SICAF não podem atingir outros órgãos, ficando restritos à órbita do órgão licitante, no caso, a Justiça Federal de Florianópolis/SC.*

*Asseverou que a manutenção das penalidades acarretar-lhe-á prejuízos de grande monta, dada a extensa gama de serviços que presta à Administração Pública e ao fato de que pretende participar de diversas licitações nos próximos meses.*

*Requereu, como tutela de urgência, a suspensão da exigibilidade da multa e das penalidades; como provimentos finais, requereu a anulação das sanções, ou, eventualmente, a anulação das penas de impedimento de licitar/cadastrar e de descadastramento do SICAF, ou, finalmente, a restrição das penalidades ao âmbito da Seção Judiciária de Florianópolis.*

*A autora juntou procuração e documentos, bem como recolheu custas iniciais.*

*O pedido de tutela de urgência foi deferido em parte (evento 3); a União interpôs contra essa decisão o agravo de instrumento n. 5037032-38.2019.4.04.0000, ainda sem decisão no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.*

*A União ofereceu contestação (evento 11), na qual: a) invocou a presunção de legitimidade do ato administrativo; b) defendeu a legalidade da decisão combatida; c) asseverou não ter havido violação ao contraditório ou ao devido processo legal; d) afirmou que a autora, de fato, deixou de cumprir a obrigação de assinar o contrato no tempo e modo devidos, causando prejuízo à Administração; e) alegou que a sancionabilidade dessa conduta independe de dolo ou má-fé; f) requereu a improcedência dos pedidos.*

*As partes afirmaram não ter provas a produzir (eventos 19 e 21).*

*Vieram os autos conclusos para sentença.*

***É o relatório. Decido.***

## ***II - FUNDAMENTAÇÃO***

*Presente a hipótese do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil, julgo antecipadamente a lide.*

### ***MÉRITO***

#### ***- Ofensa ao contraditório e à ampla defesa***

*A autora apontou as seguintes violações ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo no qual foram impostas as sanções:*

*(i) o feito não foi objeto de instrução; (ii) a Administração Pública apresentou manifestação inovativa sem abrir prazo para a autora de manifestar; (iii) não houve a abertura de prazo para as alegações finais; (iv) foi negada a possibilidade de recurso à autoridade superior.*

*Não visualizo a ocorrência destas irregularidades formais.*

*A análise da documentação que instrui este feito, em especial do processo administrativo, demonstra que, a partir da constatação da infração, a Administração notificou a autora para oferecer defesa prévia, a qual restou apresentada em 6.6.2019 (evento 1, DEFPRÉVIA14); a Administração instruiu o processo (evento 1, OUT15) e proferiu a decisão em 4.7.2019 (evento 1, DECISÃO/16). A autora interpôs recurso à própria autoridade em 9.7.2019 (evento 1, REC17), sobrevivendo a decisão final em 10.7.2019 (evento 1, DECISÃO/5).*

*É incorreto afirmar que o feito não foi objeto de instrução. Os fatos estavam evidentes, sem maior complexidade, e não exigiam o aprofundamento instrutório propugnado pela autora. Tratava-se de matéria de direito, passível de decisão desde logo.*

*Improcede também o argumento de que a Administração Pública apresentou manifestação inovativa sem abrir prazo para a autora de manifestar. A menção a normas jurídicas que não haviam sido referidas anteriormente (como a Norma Operacional DIRAD/SE/MP nº 2/2017 e a Instrução Normativa nº/2017, da Secretaria-Geral da Presidência da República) não foi determinante para a aplicação das sanções, cujo fundamento reside na própria Lei n. 10.520, de 2002.*

*De igual sorte, o argumento de que não houve a abertura de prazo para as alegações finais não invalida a decisão ora combatida. A matéria em discussão era singela, a autora teve oportunidade de oferecer defesa e não foram produzidas novas provas ou apresentados argumentos relevantes a ponto de justificar a abertura de novo prazo para manifestação.*

*Finalmente, considero igualmente infundada a alegação de que foi negada a possibilidade de recurso à autoridade superior. A Seção Judiciária de Santa Catarina constitui unidade administrativa que tem como autoridade superior sua Direção do Foro; o fato de o(a) Diretor(a) ser nomeado(a) pelo(a) Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região não implica a possibilidade de as decisões daquele serem submetidas a este em grau recursal.*

*Não há, no Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, previsão de julgamento pelo(a) Presidente de recurso hierárquico contra decisões proferidas pelo(a) Diretor(a) do Foro das Seções Judiciárias.*

*Ademais, a autora não comprovou sequer ter interposto recurso dirigido à Presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ou que a Direção do*

*Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina tenha negado trânsito a tal insurgência, o que, enfim, esvazia este argumento.*

***- Razoabilidade e proporcionalidade das penas***

*Ao apreciar o requerimento de tutela de urgência, manifestei-me no seguinte sentido (evento 3):*

*O juiz poderá conceder a tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, desde que haja elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do Código de Processo Civil).*

*O edital do Pregão n. 5/2019 previa o seguinte sobre a assinatura do contrato pelo licitante vencedor (evento 1, PROCADM22, p. 75):*

*10.1. Após a homologação do resultado, será(ão) a(s) vencedora(s) notificada(s) e convocada(s) para assinar(em) o(s) contrato(s) (minuta - anexo II), no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados da sua disponibilização no Sistema Eletrônico de Informação, sob pena de decair do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na cláusula XI deste edital. A assinatura dar-se-á mediante login e senha requeridos pela licitante vencedora e fornecidos pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.*

*10.1.1. O prazo assinalado no item 10.1. poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pela licitante vencedora e desde que ocorra motivo justificado aceito pela Administração.*

*Ainda no processo licitatório, a Telefônica Brasil S.A. informou à Administração que o contrato seria assinado por seus representantes legais, "em conjunto de 2", Flávio Cintra Guimarães e Wellington Xavier da Costa (idem, p. 210).*

*Como consta da Informação prestada pela Seção de Contratos da Seção Judiciária de Santa Catarina, lavrada em 5.4.2019 às 16h38min (evento 1, OUT12), o contrato foi disponibilizado para assinatura dos representantes legais da contratada em 26.3.2019, prazo que expirou em 2.4.2019; em 5.4.2019, até o instante da referida informação, o contrato ainda não havia sido assinado, e a empresa não tinha apresentado nenhuma justificativa concreta para tanto.*

*Um dos representantes legais da empresa - Wellington Xavier da Costa - assinou o contrato no final da tarde do dia 5.4.2019 às 17h04min, como consta no evento 1, PROCADM24 - fl. 96.*

*No mesmo dia 5.4.2019, às 17h54min, o Gerente de Negócios da Telefônica Brasil S.A., João Rodrigues das Neves Neto, informou a*

*assinatura do contrato por um dos representantes legais da empresa (evento 1, EMAIL19).*

*Pouco depois, o Diretor do Núcleo de Apoio Administrativo da Seção Judiciária de Santa Catarina, Paulo Tarcísio Bonelli, remeteu ao Gerente de Negócios o seguinte e-mail, às 18h24min (evento 1, EMAIL19):*

*A Administração, ainda que mediante mera comunicação por mensagem eletrônica, na realidade prorrogou em 5.4.2019 o prazo para assinatura do contrato, que vencera em 2.4.2019.*

*Além disso, vê-se no evento 1, OUT21, que a Seção de Contratos enviou para o segundo representante legal da autora, Flávio Cintra Guimarães, um novo link que permitia a assinatura do contrato, isto no mesmo dia 5.4.2019 às 18h38min:*

*Essa prorrogação, ao menos num juízo preliminar, deveria ter seguido a regra do item 10.1.1 do edital do certame acima transcrito, isto é, deveria estender-se por "igual período" (cinco dias), não podendo limitar-se a três dias (de 3 a 5.4.2019) ou mesmo a 36 minutos (eis que a mensagem, enviada às 18h24min, prorrogava o prazo até as 19h do mesmo dia).*

*Houve sim um atraso por parte da empresa vencedora do certame, pois o prazo para assinatura expirara já em 2.4.2019, fruto de uma possível necessidade de esclarecimento ou da falta de um dos anexos (conforme consta da petição inicial); talvez tenha, inclusive, havido alguma desorganização por parte dela, eis que deveria ter envidado mais esforços para cumprir o prazo ou para requerer sua prorrogação em tempo hábil, se entendesse necessário.*

*Todavia (repita-se, num juízo preliminar), não visualizo esses fatos como equivalentes à recusa em celebrar o contrato preconizada pela Lei n. 10.520, de 2002, como motivo para a aplicação de sanções:*

*Art. 7º 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 SicaF, 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.*

*Os elementos trazidos pela parte autora dão a entender que subsistia seu interesse na celebração do contrato, tanto que um dos representantes legais efetivamente assinou-o naquele dia 5.4.2019 às 17h04min.*

*Além disso, restou comprovado que o segundo representante legal, Flávio Cintra Guimarães, encontrava-se em viagem aérea de São Paulo - SP para Brasília - DF no dia 5.4.2019, com decolagem às 18h05min, conforme documentos juntados no evento 1, OUT21, p. 3/5. Isso, certamente, o impedia de concretizar a assinatura no exíguo prazo que lhe fora concedido/renovado pela Administração.*

*Diante dessas circunstâncias, a aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar com entes públicos e descredenciamento do SICAF soam por demais onerosas, por estarem em descompasso com a atuação da própria Administração (que, ao menos informalmente, prorrogara o prazo de assinatura, mas por prazo inferior ao correto) e, sobretudo, em função das consequências nocivas que acarretarão à empresa autora, que ficará impossibilitada de participar de novas licitações e, eventualmente, de receber a remuneração a que tem direito de diversos entes públicos a quem presta serviços.*

*Outro fator a ser ponderado e que leva à conclusão pela desproporção das sanções aplicadas é a pouca monta do contrato em questão, cuja mensalidade inicial era da ordem de R\$ 4.685,40 (quatro mil seiscientos e oitenta e cinco reais e quarenta centavos), conforme consta da ata do pregão eletrônico (evento 1, ATA11).*

*O Tribunal Regional Federal da 4ª Região já decidiu em situações análogas, admitindo que o seguimento estrito dos comandos legais deve, em alguns momentos, dar margem a ponderações de razoabilidade e proporcionalidade:*

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÕES. PENALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.**

*Conquanto as disposições do Edital que rege a licitação sejam vinculantes tanto para a Administração Pública como para os licitantes, estando fundada, a aplicação da penalidade impugnada, em regra editalícia específica, cabe ao Judiciário exercer o controle de ato praticado pela autoridade administrativa, inclusive sob o viés da proporcionalidade - corolário do devido processo legal e, em última análise, do Estado de Direito -, a fim de evitar iniquidade.*

*Existindo demasiada desproporção entre o ônus imposto à licitante - impedimento do direito de licitar e contratar com o Poder Público por dois meses - e a falta por ela cometida - não apresentação de amostra no prazo de cinco dias úteis -, não há como subsistir a penalidade que lhe foi aplicada na esfera administrativa. Embora houvesse a obrigação de atender ao exigido pela Administração Pública, a sua conduta não resultou em longo período de atraso no processo licitatório (aproximadamente cinco dias úteis) e decorreu em parte de fatores imprevisíveis (fechamento da empresa por alguns dias por causa de protestos ocorridos nas imediações da sua sede no Rio de Janeiro). Ademais, o não atendimento da exigência de "apresentar as amostras em cinco dias úteis" não contém em si gravidade ao interesse público que justifique a aplicação de sanção de suspensão ou impedimento do direito de licitar, até porque existia alternativa para contornar o transtorno causado pela licitante e não houve qualquer tentativa de fraudar a contratação ou obter vantagem indevida, nem se tratava de atitude reiterada sua.*

*(APELREEX 5004916-62.2018.4.04.7000, Quarta Turma, Relatora Des. Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha julgado em 30.1.2019)*

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO. APLICAÇÃO DE PENALIDADE.**

*A penalidade aplicada foi a mais grave, sem haver, contudo uma fundamentação para tanto, pois não houve sequer informação sobre eventual reincidência por parte da autora. É certo que as decisões administrativas, especialmente as sancionatórias, estão sujeitas aos princípios da motivação, da proporcionalidade e da razoabilidade.*

*(AG 5038208-23.2017.4.04.0000, Quarta Turma, Relatora Des. Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha, julgado em 13.12.2017)*

**ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. DECLARAÇÃO FALSA NO CERTAME. EQUÍVOCO. NAO COMPROVAÇÃO DE MÁ-FÉ. DESCLASSIFICAÇÃO. SEM PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO. SANÇÃO DE IMPEDIMENTO DE LICITAR. LEI Nº 10.520/2002.**

*Mero equívoco, com ausência de má-fé, e sem que tenha gerado potencial prejuízo ao interesse público, não justifica a imposição de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e descredenciamento no SICAF, nos termos do artigo 4º da Lei nº 10.520/2002.*

*(AC 5090000-61.2014.4.04.7100, Quarta Turma, Relator Des. Fed. Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, julgado em 12.7.2017)*

*Como as penalidades de impedimento de licitar/contratar e descredenciamento do SICAF são as mais gravosas previstas na Lei n. 10.520, de 2002, e considerando que a atuação da parte autora aparentemente não foi eivada de má-fé, elas de fato soam desproporcionais à gravidade do caso. Ademais, não há comprovação de que a Administração tenha sofrido prejuízo considerável.*

*Por outro lado, justamente a gravidade destas sanções e a extensão de suas consequências para a empresa autora (que, por ser uma das únicas que prestam serviços de telefonia móvel no País, usualmente contrata com a Administração) recomendam, por prudência, que sua eficácia seja suspensa até o julgamento do feito, como também já decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região:*

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPEDIMENTO DE LICITAR. SUSPENSÃO DE PENALIDADE. IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA.**

*Dada a onerosidade de difícil reparação aplicada ao caso, cabível o deferimento da liminar para suspender a penalidade imposta quanto ao impedimento de participar de licitação até que se alcance um nível de cognição exauriente.*

*(AG 5013907-75.2018.4.04.0000, Quarta Turma, Relator Des. Fed. Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, julgado em 19.9.2018)*

*Não vislumbro - sempre em cognição sumária - razão para suspender a eficácia da pena pecuniária imposta à parte autora, eis que, neste caso, inexistente perigo de dano, dada sua pequena monta.*

*Ante o exposto, **defiro em parte a tutela de urgência** para suspender a eficácia da decisão proferida pela Direção do Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina (documento n. 4746062 do processo administrativo n. 0002925-40.2018.4.04.8002, de 10.7.2019), na parte relativa à aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar com a União e demais entes federais e de descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) pelo prazo de 2 (dois) meses, mantida a eficácia, por ora, em relação à pena de multa.*

*Não havendo motivos para sua alteração, esse posicionamento deve ser ratificado como fundamento para a presente decisão, com o complemento que segue.*

*Inicialmente, é importante enfatizar que não visualizo na decisão administrativa ora impugnada aquilo que a autora denomina nulidades. A decisão foi tomada por agente capaz, reveste-se das formalidades adequadas e, no mais, interpretou e aplicou a legislação de acordo com os critérios*

*entendidos como adequados por sua prolatora, a então Diretora do Foro da Seção Judiciária de Catarina, Juíza Federal Cláudia Maria Dadico.*

*Não há nulidades a serem sanadas, repita-se. A questão que se põe é a interpretação das normas jurídicas e seu confronto com os princípios que regem a Administração Pública, tal qual suscitado pela parte autora.*

*Outro ponto preliminar relevante é a presunção de legitimidade que socorre a ato administrativo, invocada pela União em sua defesa. O ato combatido nesta ação certamente goza a priori dessa presunção, mas ela pode ser afastada quando apreciada na esfera jurisdicional, desde que mediante a devida fundamentação.*

*Dito isto, passo à análise dos argumentos da petição inicial, iniciando por breve retrospectiva fática.*

*A Administração encaminhou o contrato para a autora em 26.3.2019 (evento 12, OUT4, p. 9); o prazo de 5 (cinco) dias úteis para assinatura (previsto no item 10.1 do edital), nessas circunstâncias, expiraria em 2.4.2019.*

*Em 4.4.2019, quando já expirado o prazo para assinatura, a autora encaminhou e-mail à Administração sinalizando a existência de uma pendência (a inserção do valor global estimado do contrato) (idem, p. 8); na mesma data, a Administração esclareceu a dúvida, sem nada dizer a respeito do término do prazo para assinatura, o que já ocorrera dois dias antes (idem, p. 7/8):*

*Em 5.4.2019, a autora, em resposta, disse (idem, p. 6/7):*

*Na mesma data (embora não seja possível precisar o horário exato), a Administração respondeu:*

*Finalmente, a Administração enviou a mensagem que transcrevi na decisão liminar (conforme visto acima), às 18h24min do dia 5.4.2019, reiterando o decurso do prazo e abrindo excepcionalmente a possibilidade de a assinatura remanescente ser consumada até as 19h daquele mesmo dia.*

*Essa sequência fática demonstra que, por uma ou outra razão, a autora descumpriu a responsabilidade editalícia de consumir a formalização do contrato administrativo n. 15/2019 até o dia 2.4.2019. Após receber a minuta do contrato ainda no dia 26.3.2019, ela só se manifestou em 4.4.2019, quando já expirado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, e o fez para suscitar uma dúvida sobre informações que deveriam ou não constar do instrumento.*

*A Administração, a seu turno, agiu de forma diligente, pois, após a primeira manifestação da autora, às 17h52min do dia 4.4.2019, sanou a dúvida existente no mesmo dia às 18h52min, ao passo que somente no dia seguinte, 5.4.2019, a autora avisou que seu primeiro preposto havia assinado o contrato, restando pendente a assinatura do segundo preposto.*

*De concreto, o que se tem é que o atraso imputado à autora foi de apenas 3 (três) dias, eis que o prazo expirara em 2.4.2019 e que já em 5.4.2019 a Administração deu o contrato como definitivamente não cumprido e iniciou a apuração da infração e a aplicação das penalidades.*

*Apesar do atraso na formalização do instrumento contratual, a autora em nenhum momento agiu de forma desleal, com dolo ou má-fé; não se recusou a celebrar o contrato e não impôs óbice à celebração (limitou-se a questionar, ainda que a destempo, sobre a inexistência de determinada informação no instrumento contratual).*

*Nesse contexto, ratifico o entendimento já adiantado por ocasião do exame da tutela de urgência no sentido de que as penalidades de impedimento de licitar/contratar e descredenciamento do SICAF por 2 (dois) meses transcendem os limites da proporcionalidade em relação à natureza da infração.*

*A leitura *ipsis litteris* do art. 7º da Lei n. 10.520, de 2002, com efeito leva à conclusão inapelável da legalidade da aplicação das penalidades ora em debate. Porém, os tribunais vêm entendendo que sua aplicação depende da constatação de ter a contratada agido com malícia, dolo ou má-fé; cito, por todos, decisão do Supremo Tribunal Federal, em complemento à jurisprudência referida na decisão liminar:*

*Recurso ordinário em mandado de segurança. Licitação. Pregão. Atestado de capacidade técnica. Aplicação de penalidade à licitante. Recurso ordinário em mandado de segurança provido. Ordem concedida.*

*1. Ausentes o prejuízo para a Administração Pública e a demonstração de dolo ou má-fé por parte da licitante, não há subsunção do fato ao art. 7º da Lei nº 10.520/02.*

*2. Recurso ordinário em mandado de segurança provido para, reformando a decisão do e. STJ, conceder a ordem.*

*(RMS 31.972, Primeira Turma, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 3.12.2013)*

*Vale salientar que, não obstante existente a infração contratual que gerou a aplicação das sanções, sua potencialidade lesiva foi diminuta, conforme asseverou a própria Administração na decisão final (evento 1, DECISÃO/5):*

À vista disso, considerando os efeitos deletérios da sanção narrados na peça da insurgente, e ainda o fato que **a conduta da licitante não causou dano direto ao erário, apenas o prejuízo indireto decorrente da disponibilização de tempo e recursos humanos para a retomada da fase competitiva do certame**, reduzo o prazo das penas de impedimento de licitar e contratar, bem como o de descredenciamento do SICAF para 2 (dois) meses. (grifei)

Outro fator a ser considerado é a relativamente pequena dimensão econômica do contrato administrativo, da ordem de R\$ 112.449,60 (cento e doze mil quatrocentos e quarenta e nove reais e sessenta centavos) para 24 (vinte e quatro) meses de vigência.

Cotejada essa quantia com a natureza e a extensão das atividades desempenhadas pela autora, a efetivação das penalidades de impedimento de licitar/contratar e descredenciamento do SICAF implicaria ônus demasiadamente excessivo e desproporcional à gravidade de sua conduta, dado que restaria impedida de participar de novos certames e contratações públicas com órgãos federais em todo o território nacional, cuja dimensão econômica é potencialmente muito maior.

Por outro lado, no caso concreto a pena de multa revela-se adequada para as finalidades sancionatória e pedagógica, ainda que aplicada isoladamente, devendo então ser preservada como única sanção aplicada pelo inadimplemento contratual imputado à autora.

### **III - DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO** para tornar sem efeito as decisões proferidas pela Direção do Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina no processo administrativo SEI n. 0002925-40.2018.4.04.8002 (documentos n. 4735673 e 4746062 - evento 1, DECISÃO/16 e DECISÃO/5, respectivamente) apenas no tocante às penalidades de impedimento de licitar/contratar com a União e demais entes federais e de descredenciamento do SICAF, ficando extinto o processo com resolução do mérito, na forma do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sucumbentes ambas as partes, condeno-as ao pagamento de honorários de advogado, sendo a autora no equivalente a 10% (dez por cento) sobre a diferença entre o valor da causa e o valor da multa aplicada, e a ré no equivalente a 10% (dez por cento) sobre o valor da multa aplicada, com fundamento no arts. 85, §§ 2º e 3º e 86, caput, do Código de Processo Civil.

Custas na proporção de 80% (oitenta por cento) pela autora e 20% (vinte por cento) pela ré.

A tais fundamentos, não foram opostos argumentos idôneos a infirmar o convencimento do julgador.

Com efeito, o magistrado singular está próximo das partes, analisou detidamente a controvérsia e os elementos probantes insertos nos autos tendo, de forma correta e motivada, julgado parcialmente procedente a demanda, apenas para retirar a eficácia da penalidade de descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e de impedimento em licitar e contratar com o Poder Público federal.

Importa destacar que, conquanto as disposições do edital que rege a licitação sejam vinculantes, tanto para a Administração Pública como para os licitantes, e a aplicação das penalidades impugnadas estejam fundadas em regra específica prevista no Edital de Pregão Eletrônico nº 05/2019 realizado pela Justiça Federal - Seção Judiciária de Santa Catarina, com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de telefonia celular e fornecimento de internet (evento 12, OUT16, fl. 133, dos autos originários), bem como na cláusula oitava do Contrato nº 15/2019 (evento 01, OUT13, fl. 08, e CONTR20, *idem*) firmado entre as partes, cabe ao Poder Judiciário exercer o controle de ato praticado pela autoridade administrativa, inclusive sob o viés da proporcionalidade - corolário do devido processo legal e, em última análise, do Estado de Direito -, a fim de evitar iniquidade.

Nessa perspectiva, não há reparos à sentença, visto ser cediço que as medidas adotadas pela Administração Pública devem ser aptas e suficientes a cumprir o fim a que se destinam, com o menor gravame aos administrados para a consecução dessa finalidade. Incabível que o ato administrativo atribua ônus ou pena desproporcionalmente à falta cometida pelo contratado.

No presente caso, coaduno com o entendimento exarado pelo juízo singular no sentido de que há demasiada desproporção entre as penalidades atribuídas ao licitante - consistentes no impedimento de licitar e contratar com a União e demais entes federais e no descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores pelo prazo de 2 (dois) meses, além de multa de 15% do valor total previsto para a contratação, resultando na quantia de R\$16.687,44 (dezesseis mil, seiscentos e oitenta e sete reais e quarenta e quatro centavos) (evento 01, DECISÃO16 e DECISÃO/5, *idem*) - e a falta cometida, consubstanciada no atraso de 03 (três) dias na assinatura do contrato por representante da empresa contratada, ora apelada.

Outrossim, as sanções aplicadas mostram-se severas diante do reduzido impacto ocasionado pelo atraso de poucos dias na entrega do Contrato nº 15/2019 devidamente assinado. Ainda que exista previsão legislativa autorizativa de imposição das referidas penalidades, incumbe ao administrador valer-se dos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, considerando a conduta reputada ilícita em si e atentando, ainda, ao postulado da boa-fé.

Nesse sentido, colaciono precedentes deste Tribunal:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. ATRASO NA ENTREGA. RAZOABILIDADE. SUSPENSÃO DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. 1. Conforme precedente deste Tribunal Regional Federal, o deferimento da antecipação da tutela é cabível quando os requisitos legais autorizadores - verossimilhança do direito alegado e perigo na demora, consoante se depreende da leitura do artigo 273, caput e inciso I, do CPC - estejam comprovados de plano. 2. Ainda que exista previsão legislativa para imposição da sanção, incumbe ao administrador valer-se dos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, considerando-se a conduta reputada ilícita em si e atentando-se, ainda, ao postulado da boa-fé. 3. Agravo de instrumento provido. (TRF4, AG nº 5010243-75.2014.404.0000, Relator p/ Acórdão Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, Terceira Turma, juntado aos autos em 18-8-2014)

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PUNIÇÕES ADMINISTRATIVAS. PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. A aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar, por sua gravidade, deve ser reservada apenas às faltas que guardem considerável potencial de afronta ao interesse público. Inquestionável o erro na conduta da empresa demandante, não se justificando, no entanto, a aplicação da penalidade de suspensão do exercício do direito de licitar e contratar com a União, na medida em que não houve intenção de fraudar o processo licitatório, tanto assim que a empresa foi suficientemente diligente para assumir e comunicar seu erro. Assim, a aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar, mediante descredenciamento do SICAF, não se encontra de acordo com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. A aplicação da multa mostra-se suficiente para punir e dissuadir a empresa da qual o preposto, operador do pregão, cometeu ato equívoco que resultou na ausência de apresentação da documentação e proposta respectivas. (TRF4, AC nº 5058702-21.2018.4.04.7000, Relatora Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, Quarta Turma, juntado aos autos em 19-11-2019)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÕES. PENALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

- Conquanto as disposições do Edital que rege a licitação sejam vinculantes tanto para a Administração Pública como para os licitantes, estando fundada, a aplicação da penalidade impugnada, em regra editalícia específica, cabe ao Judiciário exercer o controle de ato praticado pela autoridade administrativa, inclusive sob o viés da proporcionalidade - corolário do devido processo legal e, em última análise, do Estado de Direito -, a fim de evitar iniquidade.

- Hipótese em que não há demasiada desproporção entre o ônus atribuído ao licitante (impedimento do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Federal pelo prazo de um ano, descredenciamento do SICAF pelo mesmo prazo e multa de R\$ 42.507,56) e a falta cometida, qual seja, o atraso

*no pagamento dos salários de seus funcionários, seja pela possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração pelas obrigações trabalhistas, seja porque o "atraso impossibilitou que os funcionários fossem a UTFPR para prestar serviços". (TRF4, AC nº 5058676-23.2018.4.04.7000/PR, Relatora Juíza Federal Maria Isabel Pezzi Klein, Quarta Turma, julgamento em 05-02-2020)*

Dessa forma, em que pesem as alegações da parte apelante, impõe-se o reconhecimento de que são irretocáveis as razões que alicerçaram a sentença monocrática, que deve ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

### ***Da sucumbência recursal***

A majoração dos honorários em decorrência da sucumbência recursal, conforme preconizado pelo Superior Tribunal de Justiça, depende da presença dos seguintes requisitos: (a) que o recurso seja regulado pelo Código de Processo Civil de 2015; (b) que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido; (c) que a parte recorrente tenha sido condenada em honorários no primeiro grau, de forma a poder a verba honorária ser majorada pelo Tribunal. Atendidos esses requisitos, a majoração dos honorários é cabível, independentemente da apresentação de contrarrazões pela parte recorrida.

Considerando o desprovimento do recurso, em atenção ao disposto no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, majoro os honorários advocatícios em favor da parte recorrida em 1% sobre o valor fixado pelo juízo *a quo*.

### ***Prequestionamento***

Em face do disposto nos enunciados sumulares números 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal e 98 do Superior Tribunal de Justiça, e a fim de viabilizar o acesso às instâncias superiores, explícito que a decisão não contraria nem nega vigência às disposições legais/constitucionais prequestionadas pelas partes.

### ***Dispositivo***

Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento à apelação.

---

Documento eletrônico assinado por **VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002727414v41** e do código CRC **15349eca**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

Data e Hora: 11/11/2021, às 18:44:37

---

5016679-08.2019.4.04.7200

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 25/10/2021  
A 05/11/2021**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5016679-08.2019.4.04.7200/SC**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

**PRESIDENTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

**PROCURADOR(A):** ANDREA FALCÃO DE MORAES

**APELANTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**APELADO:** TELEFONICA BRASIL S.A. (AUTOR)

**ADVOGADO:** FELIPE MONNERAT SOLON DE PONTES RODRIGUES (OAB DF029025)

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 25/10/2021, às 00:00, a 05/11/2021, às 16:00, na sequência 25, disponibilizada no DE de 14/10/2021.

Certifico que a 4ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A 4ª TURMA DECIDIU, POR UNANIMIDADE, NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

**RELATOR DO ACÓRDÃO:** DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

**VOTANTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

**VOTANTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

**VOTANTE:** DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

**GILBERTO FLORES DO NASCIMENTO**

**Secretário**