



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE GOIÁS
COMARCA DE GOIANIRA
Vara da Fazenda Pública

SENTENÇA

Autos nº: 5720053-46.2023.8.09.0064

Parte Autora: ----

Parte Requerida: Prefeito do Município de Goianira/GO

----, ingressou com *Mandado de Segurança com pedido liminar* em face do **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIANIRA/GO**, partes devidamente qualificadas nos autos.

Sustenta, em apertada síntese, que participou do processo licitatório na modalidade pregão presencial publicado pelo Município de Goianira/GO, por meio do edital nº 19/2022, do tipo menor preço por item, tendo como objeto o registro de preços para futura aquisição de materiais para recuperação de vias urbanas. Refere que além de cumprir todos os requisitos de habilitação, apresentou proposta com melhores preços e condições, obtendo êxito para o item 2, areia grossa. Argumenta que foi emitida Ordem de Fornecimento nº 11464/2023, sendo esta enviada à empresa em 20/06/2023, solicitando o material adjudicado, com prazo de entrega até o dia 22/06/2023. Aduz que em razão de problemas relacionados aos veículos para transporte de areia solicitada, ficou impossibilitada a entrega das mercadorias no prazo estipulado no edital. Relata que no dia 27/06/2023 a impetrante foi notificada extrajudicialmente pelo impetrado para apresentar justificativa pelo atraso. Assim, no dia 30/06/2023 enviou ofício para o setor de licitações e contratos esclarecendo o motivo do atraso e solicitando prorrogação do prazo para entrega dos materiais por mais 5 (cinco) dias, a contar do dia 30/06/2022. Argumenta que, não obstante o pedido, tentou realizar a entrega dos materiais no dia 03/07/2023, todavia, os materiais foram recusados pelo Coordenador Geral, Sr. ----. Sustenta que suas razões pelo atraso não foram consideradas, sob o argumento que a empresa poderia locar um outro veículo temporário para cumprir o acertado ou informar à administração os motivos que ocasionaram o atraso antes da abertura do processo administrativo licitatório. Registra que apresentou recurso administrativo, contudo, as considerações e justificativas apresentadas foram indeferidas, sendo mantidas as penalidades aplicadas anteriormente. Assim, irressignada com as penalidades impostas, requer liminarmente, a imediata suspensão temporária de participação em licitação com o Município de Goianira/GO, pelo prazo de 2 (dois) anos, bem como da multa aplicada até o julgamento do mérito do presente mandamus. No mérito, pugna a concessão da segurança, declarando-se a nulidade da decisão lançada no processo administrativo ou, alternativamente, a substituição das penalidades aplicadas por advertência, nos termos do art. 87, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Junta documentos (Evento 1).

Intimada a complementar o pagamento das custas, uma vez que o valor foi corrigido de ofício (Evento 5), a Impetrante manifesta-se no Evento 6.



Por meio da decisão lançada no Evento 8, é indeferido o pedido liminar.

Informações são prestadas pelo Impetrado no Evento 19, oportunidade em que faz a juntada de documentos.

Liminar em Agravo de Instrumento é indeferida (Evento 22) e, no mérito, é negado seguimento ao recurso (Evento 30).

Intimadas as partes, pugna o Impetrante o julgamento definitivo (Evento 41).

Vieram-me os autos conclusos.

DECIDO.

O Mandado de Segurança, como sabido, é uma ação utilizada para corrigir as ilegalidades ou abusos cometidos pelos órgãos estatais ou àqueles em função do Poder Público. Está previsto no artigo 5º, LXIX da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 12.016/09, e visa proteger a liquidez e a certeza de um direito, individual ou coletivo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade através de ação de natureza constitucional/cível e sumária.

Conforme descrito, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º, dispõe:

“Art. 5º [...]

LXIX – Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas corpus” ou “habeas data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”. (ipsis litteris)

Do mesmo modo, o artigo 1º da Lei nº 12.016/09, disciplina, in verbis:

“Art. 1º. Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.”

Consoante o preceito constitucional ora transcrito, a concessão do mandado de segurança, repise, terá lugar para a proteção de direito líquido e certo, em virtude da violação a direito por parte de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, desde que demonstrado de plano, independentemente de cognição ampla.

O doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, na obra Constituição Federal Anotada, Saraiva, 4ª ed., pp 300 e 301, preleciona:

“O mandado de segurança não é apenas um remédio judicial, que objetiva garantir a realização da liquidez e certeza do direito líquido e certo, ameaçado ou lesado por ato de autoridade pública, eivado de ilegalidade ou abuso de poder. É mais que isso, porque constitui uma das garantias fundamentais, arroladas no art. 5º da Constituição, que trata dos direitos individuais e meta individuais. O writ é, a um só tempo, garantia constitucional e instrumento processual.”

Conforme já mencionado, a Impetrante objetiva a nulidade da decisão que aplicou as sanções no bojo do processo administrativo ou, alternativamente, a substituição das sanções aplicadas por advertência, também prevista e menos gravosa, porquanto não demonstrada a gravidade do ato.

De início, pontuo que o controle judicial sobre os atos da Administração relaciona-se,



exclusivamente, à sua legalidade.

Assim, compete ao Poder Judiciário analisar tão somente se o ato administrativo foi praticado nos ditames legais, sem avançar, porém, sobre o mérito administrativo, que, no aspecto da discricionariedade, a Administração Pública pode, nas balizas legais, adotar a melhor escolha (conveniência e oportunidade) que lhe é franqueada pelo ordenamento jurídico.

Não obstante, essa limitação não exige o julgador de verificar a legalidade do ato, o que inclui a devida fundamentação e motivação, o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e a própria existência ou não da infração.

Assentadas tais premissas, ao analisar o processo administrativo nº 10440/2023, cuja cópia integral consta no Evento 19, verifica-se que a decisão de aplicar as penalidades à impetrante revela-se inadequada, pois foi baseada em uma análise superficial e genérica dos elementos apresentados, sem considerar os argumentos nos autos.

Observa-se, ademais, a ausência de fundamentação concreta, uma vez que a decisão administrativa não especifica as razões que justificariam a penalidade mais gravosa imposta à empresa Impetrante, limitando-se a generalizações que desconsideram os documentos e argumentos apresentados, os quais, em tese, não afastam a justificativa apresentada pela empresa para resolver o atraso na entrega da mercadoria, o qual, diga-se de passagem, importou em 11 (onze) dias corridos.

Tal postura da administração viola o princípio da motivação, essencial a toda decisão administrativa, que exige justificativas objetivas e detalhadas para que se entendam as razões do ato punitivo e a análise concreta dos argumentos e documentos apresentados pelas partes envolvidas.

Os documentos juntados aos autos demonstram que a Impetrante agiu com diligência e transparência para sanar o problema, tendo justificado o atraso e postulado a prorrogação do prazo. Não obstante, sequer foram analisados rebatidos todos os argumentos juntados, assim como o pedido de prorrogação do prazo formulado antes da instauração do processo administrativo, tendo a administração pública se baseado nas normas previstas do edital e na legislação correspondente para aplicar sanções claramente mais gravosas sem, contudo, justificá-las.

Observo, por pertinente, que sequer houve demonstração dos "severos embaraços à administração, em especial para a operação tapa buraco", limitando-se a administração pública a aplicar duas sanções gravíssimas à Empresa Impetrante - multa e suspensão de participar de licitação com o Município pelo prazo máximo previsto -, sem justificá-las.

No ponto, convém mencionar que a notificação extrajudicial encaminhada à Empresa Impetrante pela administração, refere:

Na mesma esteira, a decisão que determina a instauração do processo administrativo refere:





Todavia, consoante se extrai da análise do processo administrativo e das decisões que aplicaram a multa e indeferiram o recurso administrativo interposto, ***não foram observados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.***

A ausência de fundamentação por parte da administração pública quanto aos argumentos expostos pelo Impetrante na seara administrativa ***reforça o caráter inadequado das penalidades impostas***, mormente levando-se em consideração a ausência de justificativa para a não aplicação da penalidade mais branda, haja vista que, repiso, não houve demonstração do prejuízo ou embaraço à administração o atraso de 11 (onze) dias na entrega do material.

Veja-se que a Impetrante, apesar de justificar o atraso na entrega da mercadoria e argumentando a inadequação das penalidades impostas, não teve nenhuma resposta quanto aos argumentos expendidos para modificação das penalidades aplicadas, tendo a administração pública apenas se limitado a alegar que "***não merecem prosperar os fundamentos do recurso apresentado***", sem qualquer embasamento. Veja-se:



Dessa forma, é evidente que a administração pública incorreu em ilegalidade e abuso de poder no ato administrativo que aplicou a multa e suspensão de licitar à Impetrante, pois a decisão administrativa não justificou a gravidade do fato, apenas limitou-se a alegar o descumprimento do Edital de Licitação por parte da Empresa, ignorando por completo a análise cuidadosa das provas e argumentos apresentados em sede de recurso administrativo.

Ao agir dessa maneira, o Impetrado aplicou, a despeito da existência de sanções mais brandas - como a advertência -, penalidades severas (multa e suspensão do direito de licitar com a municipalidade pelo período máximo previsto) sem a devida fundamentação, em um caso que exigiria maior aprofundamento probatório para demonstrar quais teriam sido os prejuízos ao interesse público a justificar tal sancionamento.

Nesse sentido, veja-se o entendimento do Tribunal de Justiça de Goiás em casos semelhantes:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. COMINAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA PELO PROCON. EXAME DE LEGALIDADE, PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. DECISÃO GENÉRICA, DESPROVIDA DE FUNDAMENTAÇÃO E MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DO CASO CONCRETO. NÃO APRECIAÇÃO DAS TESES DEFENSIVAS. OFENSA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA REFORMADA. 1. O exame de legalidade do ato administrativo deve restringir-se à apuração se a decisão do PROCON que sancionou a empresa autora/apelante atendeu aos ditames da legislação consumerista, porque, se proferida dentro dos limites legais, descabe ao Judiciário analisar o mérito do ato e interferir na conclusão a que se chegou. 2. O ato administrativo impugnado, além de não elencar, de maneira clara e expressa, qual teria sido a infração consumerista praticada pela empresa autora/apelante, deixou de enfrentar a tese defensiva referente à existência de um contrato assinado, tendo, em verdade, realizado mera explanação a respeito do instituto da inversão do ônus da prova. 3. Não se desconhece que é vedado ao Poder Judiciário, em observância ao princípio da separação dos poderes, adentrar no mérito dos atos administrativos proferidos pelo Poder Executivo. Outrossim, esta limitação não exime o Poder Judiciário de examinar a legalidade do ato, que compreende, além da devida fundamentação/motivação, com respaldo na legislação aplicável, o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o que pressupõe, no caso vertente, a efetiva análise das teses defensivas. 4. Tendo o ato impugnado violado os princípios da ampla defesa e do contraditório, bem assim em razão da ausência de fundamentação e, ainda, da inexistência de provas da alegada prática de ato ofensivo à legislação consumerista, imperiosa a anulação da decisão prolatada no processo administrativo que ensejou a cominação de multa à empresa autora/recorrente. 5. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA. (TJGO, Apelação (CPC) 5406676-96.2018.8.09.0051, Rel. Des(a). SEBASTIÃO LUIZ FLEURY, 4ª Câmara Cível, julgado em 09/03/2020, DJe de 09/03/2020) (grifo nosso).

É essencial observar que a decisão desconsiderou os princípios do contraditório e ampla defesa, já que os argumentos apresentados pela empresa foram ignorados.

A aplicação da penalidade sem a devida fundamentação e análise concreta dos fatos compromete a justiça e legitimidade do processo administrativo, impondo sanções que carecem de fundamentação jurídica e fática.

Nesse contexto, torna-se evidente que as penalidades impostas pela administração pública à Impetrante são indevida, pois foram baseadas em decisão administrativa desprovida dos requisitos necessários para sua validade, o que justifica plenamente o pedido de nulidade da decisão que aplicou as penalidades, porquanto ausente fundamentação.

Cediço que o ato administrativo deve encontrar-se motivado, ou seja, devem ser expostas as razões



de fato e de direito que justificaram a decisão, sob pena de incorrer em desvio ou abuso de poder.

E, em análise ao ato administrativo em cujo o presente mandado de segurança se debruça, verifica-se não ter sido devidamente motivado, não constando, de forma clara e expressa, a razão da aplicação das penalidades mais severas, a despeito da existência de sanção mais branda, exsurgindo, assim, a sua nulidade.

Assim, mostra-se evidente que o motivo concedido pela Administração Pública para justificar a aplicação das penalidades mais gravosas se dissocia dos fatos, ensejando a sua nulidade por violar a teoria dos motivos determinantes.

Com efeito, é pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, por força da teoria dos motivos determinantes, o Gestor Público vincula-se aos motivos que elencar para a prática do ato administrativo, que, se inverídicos ou incoerentes, será tido por ilegal; veja-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. (...). II. Na esteira da jurisprudência desta Corte, "consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido" (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 14/11/2011). (...) STJ, 2ª Turma, AgInt no AREsp nº 153.740/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 02/06/2016)

É o quanto basta.

Ante o exposto, nos termos do art. 487, I, do CPC c/c art. 1º da Lei 12.016/2009, **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado pela parte Impetrante e **CONCEDO A SEGURANÇA** pleiteada para **DECLARAR** nulas as decisões lançadas no processo administrativo nº 10440/2023 e no recurso administrativo nº 12815/2023, nos quais restaram aplicadas multa administrativa, no valor de R\$ 1.726,80 (mil, setecentos e vinte e seis reais e oitenta centavos), bem como suspensão de participar de licitação com o poder público municipal de Goianira pelo período de 02 (dois) anos, ante a ausência de fundamentação.

Assinalo que, em ação de mandado de segurança, não há condenação em honorários advocatícios, com base no artigo 25 da Lei 12.016/09, bem como pelo disposto no Enunciado das Súmulas 105 do STJ e 512 do STF.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Não havendo interposição de recurso, **REMETAM-SE** os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça (artigo 14, § 1º, da Lei 12.016/2009).

Cumpra-se.

Goianira, data do sistema.

Renata Farias Costa Gomes de Barros Nacagami

Juíza de Direito

(assinado digitalmente)

