



PARECER JURÍDICO

EMENTA

PARECER JURÍDICO. RECURSO ADMINISTRATIVO. EMPRESA SUSPENSA. CEIS. INABILITAÇÃO.

1. Introito

Trata-se de recurso administrativo movido pela empresa Natascha Lopes Marangoni, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 35.951.180/0001-71, decorrente da inabilitação no Pregão Eletrônico nº 084/2023, ocorrida em virtude de suspensão ocorrida pela Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros, Estado de Santa Catarina e pela falta de apresentação da certidão de débitos estaduais.

Narra na peça que a pregoeira não deveria ter decidido pela sua inabilitação, tendo em vista que a decisão somente deve ser realizada no Município de Rio dos Cedros.

Ao final requer a reforma da decisão, para declarar habilitada.

Este é o Relatório.

2. Fundamentação

Inicialmente é válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38, da lei nº 8.666/93, é exame "que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos." (Tolosa Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119).



Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta Assessoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Assessoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços e quantitativos entendidos como necessários, bem como a forma de execução. Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Compulsando os autos, temos que a recorrente foi inabilitada em face de diligências realizadas pela pregoeira, onde restou constatada imposição de penalidade consistente na suspensão do direito de licitar e contratar com a administração, pelo prazo de 2 anos, imposta pelo Rio dos Cedros – SC.

Assim estabelece o Edital Convocatório:

2.1 - Poderão participar deste Pregão Eletrônico os interessados que atenderem a todas as exigências constantes deste edital e seus anexos, sendo vedada a participação dos interessados que se encontrarem sob falência decretada, regime de consórcio, concordatárias, empresas estrangeiras que não estejam regularmente



MUNICÍPIO DE MURIAÉ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
SETOR DE LICITAÇÕES

estabelecidas no País, **aqueles que estejam com o direito suspenso de licitar** e contratar com a Administração Pública.

23.2 - É facultado a Pregoeira ou à autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo.

A alegação da recorrente que a penalidade aplicada pelo Município de Rio dos Cedros se restringe ao órgão sancionador, não prospera.

Assim estabelece o artigo 87 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - **suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;**

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto 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.

As interpretações divergentes residem no fato de que uma corrente defende que a penalidade de suspensão prevista no inc. III do art. 87 da Lei 8.666/93, se aplica apenas ao ente que lhe aplicou a sanção, ao passo que a corrente que diverge, defende que tal penalidade é extensiva todos os órgãos da administração pública.

Em síntese, a controvérsia deriva do fato de os textos legais dos incisos III e IV, do art. 87, da Lei 8.666/93, utilizarem expressões diferentes na descrição de cada sanção. Na primeira, suspensão temporária, o legislador se vale do termo "Administração", enquanto na segunda utiliza "Administração Pública".

Há também outros fatores que podem interferir na análise do alcance da penalidade aplicada, a exemplo da previsão contida no edital, no que se refere a proibição de participar da licitação e o teor da sanção sofrida pelo proponente.



Por tais razões, a análise deve se dar caso a caso, levando-se em conta além da das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e a previsão contida no edital.

Conforme transcrito acima, previu o edital que as empresas com o direito de licitar e contratar com a administração pública suspenso, nos termos do art.87, III, por qualquer dos órgãos da administração, não poderão participar da licitação.

Vale ressaltar que a administração pública, por força do disposto no art. 3º, c/c o art. 41, da Lei 8.666/93, deve obediência às normas e condições estabelecidas no edital, que faz lei entre as partes, delas não podendo se desviar, sob pena de ferir os princípios básicos da administração.

Em diligência realizada pela pregoeira junto ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, verificou-se que a sanção aplicada pelo Município de Rio dos Cedros está em plena vigência, constando o início em 05/12/2022 e término em 05/12/2024.

Conforme se verifica do teor da sanção aplicada, consta que a recorrente foi sancionada com base na previsão contida no Art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, conforme citado acima.

As menções narradas na peça recursal sobre o local a ser aplicado a penalidade não merece prosperar.

Como salva guarda, temos o mencionado pelo administrativista José dos Santos Carvalho Filho¹, traz a seguinte discussão:

Questão que tem sido frequentemente discutida reside nos efeitos derivados das sanções de suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, III, Estatuto) e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração (art. 87, IV). Há três correntes de pensamento.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010, p. 204-205.



No entender do Superior Tribunal de Justiça a administração é una, razão pela qual a suspensão de licitar, uma vez imposta, é aplicável a todos os órgãos da administração e não apenas no âmbito do órgão sancionador.

Para aquela Corte Superior, é inviável que a pessoa jurídica de direito privado que já se mostrou inapta a firmar e a dar cumprimento à contratos públicos, tenha tratamento diferenciado perante os entes da Administração e, ao contrário do apurado em seu detrimento, seja considerada idônea por outra pessoa de direito público.

Essa posição do Superior Tribunal de Justiça, é a defendida na doutrina de Marçal Justem Filho² como segue:

“(...) Se o agente apresenta desvio de conduta que o inabilitam para contratar com um determinado sujeito administrativo, os efeitos dessa ilicitude teriam de se estender a toda a Administração Pública. Assim se passa porque a prática do ato reprovável, que fundamenta a imposição da sanção de suspensão do direito de licitar e contratar, evidencia que o infrator não é merecedor de confiança. Um exemplo prático permite compreender o raciocínio. Suponha-se que o contratado deixe de adimplir às obrigações assumidas num contrato de empreitada de obra pública. Entrega à Administração uma obra defeituosa. Sancionado com a suspensão do direito de licitar, estaria ele livre para contratar com outros entes da Administração pública? Reputa-se que a resposta negativa é a mais compatível com a ordem jurídica.”

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto é pacífico no sentido de que as penalidades administrativas aplicadas estendem-se a todos os entes públicos, vejamos:

ADMINISTRATIVO. MINISTRO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. INCLUSÃO NO CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS – CEIS. INCLUSÃO. PENALIDADE. SUSPENSÃO EM LICITAÇÃO. LIMITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA ORDEM. – Ação mandamental proposta por empresa fornecedora de medicamentos contra ato do Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União, que efetuou o registro de Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, sustentando que a penalidade nele elencada teria sido distinta da aplicação pela entidade sancionadora. – O argumento segundo o qual a restrição alcançaria somente a possibilidade de contratação com o Hospital da Criança de Brasília, e por um período de um ano, não se sustenta. – O registro da aplicação da penalidade decorre de expressa determinação legal, e deve observar o conteúdo e alcance normativo idealizados pelo legislador, no que o ato coator não se mostra violador de direito líquido e certo. – Sendo uma a Administração, os efeitos da suspensão de participação em licitação não se restringem à um órgão do poder público. Precedentes: MS 19.657/DF Rel. Ministra ELIANA CALMON, Primeira

² in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14^o Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 892.



MUNICÍPIO DE MURIAÉ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
SETOR DE LICITAÇÕES

Seção Dje 23/08/2013, REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Segunda Turma, Dj 14/04/2003, – Segurança denegada. MS 24.553/DF MANDADO DE SEGURANÇA 2018/0203643-5 Relator(a) Ministro FRANCISCO FALCÃO (11116) Órgão Julgador S1 PRIMEIRA SEÇÃO – Data do Julgamento – 13/05/2020 – Data da Publicação/Fonte – Dje 15/05/2020.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ALCANCE DA PENALIDADE. TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. [...] De acordo com a jurisprudência do STJ, a penalidade prevista no art. 87 III, da Lei nº 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a administração pública. MS 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, Julgado em 14/08/2013. Agravo desprovido (AgInt no REsp 1.382.362/PR, rel. Min. Gurgem de Faria, Dje 31/03/2017.

Recurso em Mandado de Segurança. Administrativo. Licitação. Sanção Imposta a Particular. Inidoneidade. Suspensão a Todos os Certames de Licitação Promovidos pela Administração Pública que é una. Legalidade. Art. 87, inc. II, da Lei 8.666/93. Recurso Improvido. – A Administração Pública é una, sendo, apenas, descentralizado o exercício de suas funções. – A Recorrente não pode participar de licitação promovida pela Administração Pública enquanto persistir a sanção executiva, em virtude de atos ilícitos por ela praticados (art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/93). Exige-se, para a habilitação, a idoneidade, ou seja, a capacidade plena da concorrente de se responsabilizar pelos seus atos. – Não há direito líquido e certo da Recorrente, porquanto o ato impetrado é perfeitamente legal. – Recurso improvido. RMS n. 9.707/PR, 2ª T, Rel. Min. Laurita Vaz, j. em 4.09.2001, DJ de 20.05.2002.

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA. DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – INEXISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. LEGALIDADE. LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III. É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participação em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras. A Administração Pública é una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum. A limitação dos efeitos da “suspensão de participação de licitação” não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública. Recurso Especial não conhecido. (STJ, Recurso Especial nº 151567/RJ, rel. Ministro Francisco Peçanha, j. 25/02/2003). Mandado de segurança. Penalidade aplicada com base na Lei 8.666/93. Divulgação no Portal da Transparência gerenciado pela CGU. Decadência. Legitimidade passiva. Lei em tese e/ou ato concreto. Dano inexistente. [...] Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional. Segurança denegada”. (STJ, S1 – Primeira Seção, MS 19,657/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 14/08/2013, p. Dje 23/08/2013). (destaque nosso)

No mesmo sentido aponta-se a existência de precedentes do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, firmados ao entendimento de que *“na aferição da extensão da aplicação da suspensão temporária de licitar, há de ser a Administração Pública compreendida em toda a sua universalidade, pois, à luz do princípio da moralidade (art. 37, caput da Constituição da República) - basilar do Direito Administrativo - interpretar a norma em sentido contrário implica em obliterar o fim último da regra que é tornar inapto, temporariamente,*



MUNICÍPIO DE MURIAÉ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
SETOR DE LICITAÇÕES

*licitante com conduta desviante e descumpridora das cláusulas contratuais pactuadas com o Poder Público*³.

PREGÃO ELETRÔNICO. EMPRESA DESCLASSIFICADA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR EM LICITAÇÃO. IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO. A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/93, que impõe ao contratado a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos, não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública. Se a parte agravante possui restrições para participar de licitações ou celebrar contratos com a Administração Pública, fica mantido o ato de desclassificação para participar dos Pregões promovidos pela parte agravada. (TRF4, AG 5015007-12.2011.404.0000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão João Pedro Gebran Neto, D.E. 08/03/2012)

Em mais uma decisão do TRF da 4ª Região:

LICITAÇÕES. TOMADA DE PREÇOS. INEXECUÇÃO DE CONTRATO. AFASTAMENTO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO. MANUTENÇÃO DO IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ. A limitação dos efeitos da "suspensão de participação de licitação" não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública (Recurso Especial nº 151567/RJ). [...] (TRF4, AC 2008.70.00.013944-1, Quarta Turma, Relator Jorge Antonio Maurique, D.E. 10/11/2010)

Na mesma direção, decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

"PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. DIFERENCIAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA EFEITOS DE APLICAÇÃO. INEXISTÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR PUNITIVA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO. "1. Inexiste diferenciação entre Administração Pública para efeitos de aplicação da suspensão do direito de licitar e/ou contratar com a Administração Pública. A penalidade aplicada ao contratado, por órgão da Administração Pública, em razão de descumprimento de dever contratual, nos termos dos incisos III e IV, da Lei nº 8.666/93, se estende ao âmbito não só do órgão aplicador da penalidade, mas sim a toda a Administração Pública, que é una. Precedentes do STJ e deste Tribunal [...]" (TRF - 1ª Região - AI n. 0057302-94.2015.4.01.0000, Relatora Juíza Federal Rogéria Maria Castro Debelli, DJF1 de 18/04/2017.

Na mesma direção consolidou-se a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que assim vem decidindo:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. EMPRESA VENCEDORA COM REGISTRO DE PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE LICITAR E CONTRATAR (ART. 87, III, DA LEI N. 8.666/1993) VIGENTE NA DATA DE ABERTURA DO CERTAME. PUNIÇÃO IMPOSTA POR ENTE MUNICIPAL, MAS QUE ALCANÇA TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À ANULAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO A PARTIR DA HABILITAÇÃO DA PARTICIPANTE IMPEDIDA. É assente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que 'a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública (MS 19.657/DF, rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013)" (STJ, Agravo Interno no Recurso Especial n.

³ APELAÇÃO CÍVEL Nº 5008464-33.2011.404.7100/RS; Rel. De. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz.



MUNICÍPIO DE MURIAÉ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
SETOR DE LICITAÇÕES

1.382.362/PR, rel. Min. Gurgel de Faria, j. 7-3-2017). Assim, está impedida de participar de processo licitatório aberto por ente estadual a empresa a quem foi imposta a penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar, ainda que a punição tenha advindo de procedimento administrativo de âmbito municipal. SEGURANÇA CONCEDIDA" (TJSC - MS n. 4019902- 95.2018.8.24.0000, de Tribunal de Justiça, Rel. Des. Odson Cardoso Filho, julgado em 28/11/2018).

Seguindo, outro ponto de salutar importância decorrente do presente processo é a inoportunidade de apresentação da certidão negativa de débitos junto ao Estado de origem da recorrente.

Ao compulsar os autos, temos que a recorrente, neste item, apresentou o referido documento, o que coaduna pela procedência do recurso.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pelo conhecimento do recurso administrativo do licitante e, no mérito, opina pela procedência parcial no tocante a apresentação da certidão negativa estadual e pela inabilitação em virtude da suspensão.

S.M.J.

Sub Censura.

Este é o Parecer.

Muriaé, 20 de junho de 2023.

Jerônimo Antônio de Almeida

Advogado – OAB/MG nº 103.495