



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
Procuradoria Geral do Estado

Em 18.9.14

Marcos Alexandrino A. Gondim  
Pregoeiro - Central de Licitações  
Mat.: 0000491-X

Parecer nº:  
Processo nº: 1838248/2014  
Interessado(a): Pregoeiro – MARCOS ALEXANDRINO ALVES GONDIM

EMENTA - LICITAÇÃO PÚBLICA. EMPRESAS SANCIONADAS POR ENTE DIVERSO DO QUE REALIZA O CERTAME. SUSPENSÃO DE LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO. ALCANCE DOS EFEITOS DA PUNIÇÃO. EFEITOS EM RELAÇÃO A TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NÃO SOMENTE EM RELAÇÃO AO ÓRGÃO OU ENTE FEDERADO QUE DETERMINOU A PUNIÇÃO.

1. 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

I – O relatório

1. Cuida-se de Folha de Informação e Despacho – FID encaminhada pelo Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 20140019 – STDS, questionando quanto ao procedimento a ser adotado relativo à empresa **PLAMAX EQUIPAMENTOS LTDA**, CNPJ nº 07.918.483/0001-57, arrematante do Lote 04 do Pregão em comento, visto que a mesma encontra-se **IMPEDIDA**, temporariamente, de participar de licitação pública.

2. A empresa **PLAMAX EQUIPAMENTOS LTDA**, foi suspensa devido a penalidade imposta pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região em 12/06/2014, pelo prazo de 6 (seis) meses, conforme se verifica no Portal da Transparência.

3. Destaque-se que o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região puniu a empresa **PLAMAX EQUIPAMENTOS LTDA**, com fundamentação no art. 7º, da Lei Federal nº 10.520/2002.

4. Diante de tais circunstâncias, diligentemente, o Pregoeiro, antes de dar prosseguimento aos atos atinentes ao processo ora referendado, submete o mesmo à apreciação desta Procuradoria de Licitações e Contratos Administrativos, a fim de que possa proceder à análise da questão.



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
Procuradoria Geral do Estado

5. É o que importa à guisa de relatório. Passo a opinar.

II – O parecer

6. Preambularmente, a par dos princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente os concernentes à legalidade, à isonomia, à moralidade e à razoabilidade, é dever da Administração Pública, através dos seus diversos órgãos de gestão e de execução, dispor à sociedade uma prestação de serviço de qualidade, buscando, com isso, assegurar a garantia do interesse público.

7. Nesta senda, passa-se a análise de acordo com a legislação aplicada ao caso.

8. Em face de situações que possa ocasionar prejuízo ao procedimento licitatório, especificamente na modalidade de Pregão, seja ele presencial ou eletrônico, observa-se a aplicação do art. 7º da Lei nº 10.520/02, legislação especial que tipifica expressamente em seu texto as condutas que acarretam a aplicação de sanções por parte da Administração Pública, assim dispondo:

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.** (g.n)

9. Nesse mesmo pensamento, o Decreto Estadual nº 28.089, de 10 de dezembro de 2006, que instituiu no âmbito desta Administração a modalidade licitatória do Pregão, preceitua sobre a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração, o que a seguir transcrevemos. *In verbis*:

Art.32 **Ficará impedido de licitar e de contratar com a Administração**, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, pelo prazo de até cinco anos, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou penalidade, além de ser descredenciado no cadastro de fornecedores do Estado, sem prejuízo das sanções previstas em edital e das demais cominações legais, o licitante que:

- I - ensejar o retardamento da execução do certame;
- II - convocado dentro do prazo de validade de sua proposta:
  - a) não assinar o contrato ou a ata de registro de preços;
  - b) deixar de entregar documentação exigida no edital;
  - c) não mantiver a proposta.
- III - apresentar documentação falsa;
- IV - ensejar o retardamento da execução do objeto;
- V - cometer fraude;
- VI - falhar na execução do contrato;
- VII - comportar-se de modo inidôneo;
- VIII - fizer declaração falsa; ou
- IX - cometer fraude fiscal. (Grifos nossos)



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
*Procuradoria Geral do Estado*

10. Nesse mesmo trilhar, é encontrado no art. 87 e incisos da Lei nº 8.666/93, legislação que versa sobre a licitação no âmbito geral, alcançando todas as suas modalidades:

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.

(grifos nossos)

11. Todavia, como a legislação supracitada detidamente versa sobre o assunto, utiliza-se o art. 7º da Lei nº 10.520/2002, para tipificar a conduta do licitante em certame ocorrido na modalidade de Pregão. Nada impede, porém, que entendimentos de alçada geral relativos à aplicação e alcance das penalidades administrativas decorrentes de infração às normas legais sejam aplicados em apoio ao dispositivo legal específico.

12. O artigo 7º elenca expressamente, em rol taxativo, as condutas sujeitas à aplicação de sanções, tipificando-as, o que contribui para a segurança jurídica da Administração e dos licitantes, que estão cientes das condutas a serem evitadas.

13. Do mesmo modo, estão determinadas as sanções a serem aplicadas, quais sejam: suspensão do direito de licitar, declaração de idoneidade, multa e advertência. Sua aplicação pode ser realizada individualmente, porém há possibilidade de cumulação das penas de suspensão de participação em licitações e de descredenciamento no SICAF diante da ocorrência de qualquer uma das condutas.

14. A utilização das sanções pela Administração devem ser pautadas pela cautela, observando os princípios das razoabilidade e proporcionalidade, haja vista não existir vinculação das condutas e sanções, sendo atribuição do juízo de discricionariedade administrativo adequar à conduta a sanção cabível.

15. Nessa esteira, depreende-se que o objetivo principal do dispositivo não é somente penalizar o licitante infrator por comportamentos que vão de encontro ao interesse da Administração, mas adequar a conduta dos interessados a contratar com esta sob os moldes dos princípios da moralidade administrativa, visando a transparência no procedimento licitatório e a segurança jurídica das relações dela advindas.

16. A competência para a aplicação de tais medidas sancionatórias é do órgão administrativo diretamente atingido pela conduta ilegal do licitante. Pelo princípio do pacto federativo, observa-se que cada ente federativo detém autonomia para tomar suas



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
Procuradoria Geral do Estado

próprias decisões administrativas, dentre as quais está a aplicação das sanções elencadas no art. 7º da Lei do Pregão.

17. No entanto, ressalte-se que o alcance da medida que impede a empresa de licitar e contratar atinge toda a Administração Pública, e não só o ente federativo que observou a conduta reprovável da licitante.

18. Nesta senda, o posicionamento da melhor doutrina é sólido ao estabelecer que justamente por conta da Administração Pública se caracterizar pela unidade e indivisibilidade, somente se repartindo como forma de aprimorar o desenvolvimento de seus serviços e a capacidade de atender à população, não há como privar o particular de contratar com um órgão específico, mas sim com a Administração como um todo.

19. Ora, caso não fosse este o entendimento, haveria visivelmente violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade, visto que seria deveras contraditório o fato de uma dada empresa estar impedida de participar de licitação e contratar com determinado órgão da Administração Pública, no entanto, continuar gozando, com plenitude, do direito de participar de licitação de outra entidade administrativa.

20. Na linha interpretativa ora desenvolvida, argumenta Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, defendendo o entendimento de que as sanções teriam o mesmo efeito perante toda a Administração Pública:

"(...) afigura-se ofender a lógica reconhecer que a conduta ilícita do sujeito acarretaria sanção restrita ao âmbito de um único e determinado sujeito administrativo. Se o agente apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. Sob um prisma sistêmico, nenhum órgão da Administração Pública poderia contratar com aquele que teve seu direito de licitar 'suspensão'."

21. Ademais, enfatiza-se que nas licitações públicas o princípio da moralidade deverá nortear toda a conduta administrativa. Assim sendo, devem os agentes administrativos envolvidos nas licitações atuarem com lealdade e boa-fé em todos os seus atos, portando-se com seriedade, de modo a garantir a lisura do procedimento, e evitando-se qualquer conduta desfavorável à Administração Pública. Por conseguinte, o mesmo comportamento espera-se do particular perante toda a Administração Pública.

22. O Egrégio Tribunal, no RMS 9707/PR, de relatoria da Ministra Laurita Vaz, tece comentários acerca dos princípios licitatórios da probidade e honorabilidade, de estrito cumprimento dos particulares quando da participação nos certames, protegidos pela decisão que impede a participação dos licitantes irregulares:

"A garantia da honorabilidade e probidade dos licitantes é qualidade indissociável ao trato da coisa pública. O resguardo da Administração à regularidade da concorrência pública denota, sobretudo, o respeito ao interesse comum. Ora, se a lei exige do administrador que aja com probidade ao promover a licitação pública, com maior razão que também se prescreva ao particular essa exigência."

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009. Centro Admin. Bárbara de Alencar • Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz Cep: 60811-520 • Fortaleza, Ceará • Fone: (85) 3459.6390



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
Procuradoria Geral do Estado

23. A jurisprudência pátria apresenta consonância com esse entendimento, conforme se observa na decisão do Superior Tribunal de Justiça no REsp 151.567/RJ. Na ocasião, o Ministro Francisco Peçanha Martins, relator do voto que decidiu o recurso, reproduziu trecho do voto condutor do acórdão recorrido, do qual transcreve-se o seguinte excerto:

"A premissa em que se fundamenta o julgado, ou seja, a diferença conceitual entre órgão da administração pública e órgão da administração, em que se assenta a conclusão de que a penalidade aplicada por este último tem a sua eficácia limitada à jurisdição administrativa do órgão sancionador, não se compadece com o sistema instituído pela lei de regência, até porque o princípio da moralidade administrativa, insculpido no art. 3º da Lei 8.666/93, não se harmoniza com a idéia de que a improbidade, decorrente da inadimplência do licitante no cumprimento do contrato, tenha por limite a jurisdição administrativa do órgão sancionador.

[...]

É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar 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 uma, 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."

(grifos nossos)

24. Em decisão mais recente, o STJ reafirmou seu posicionamento,

*in verbis:*

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO SOMENTE DA MATRIZ. REALIZAÇÃO DO CONTRATO POR FILIAL. IMPOSSIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO. SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. ADMINISTRAÇÃO X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DISTINÇÃO. AUSÊNCIA.

[...]

10. Por fim, não é demais destacar que neste Tribunal já se pontuou a ausência de distinção entre os termos Administração e Administração Pública, razão pela qual a sanção de impedimento de contratar estende-se a qualquer órgão ou entidade daquela. Precedentes.

11. Recurso ordinário não provido.

(Processo RMS 32628/SP. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. 2010/0123926-1. Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 06/09/2011. Data da Publicação/Fonte: DJe 14/09/2011)

25. Nesse mesmo trilhar, a extensão das sanções previstas na Lei nº 8.666/93 voltou à tona na pauta de julgamento do STJ, o qual novamente concluiu pelo efeito extensivo das penalidades previstas no art. 87, III e IV, do Estatuto Licitatório, conforme abaixo:

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 EIOU ATO CONCRETO. DANO INEXISTENTE.

1. O prazo decadencial conta-se a partir da data da ciência do ato impugnado, cabendo ao impetrado a responsabilidade processual de demonstrar a intempestividade.

2. A Controladoria Geral da União é parte legítima para figurar em mandado de



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
Procurador-Geral do Estado

segurança objetivando atacar a inclusão do nome da empresa no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, por ela administrado.

3. O writ impugna ato concreto, oriundo do Ministro dirigente da CGU, inexistindo violação de lei em tese.

**4. 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.**

5. Segurança denegada.

(STJ, S1 - Primeira Seção, MS 19.657/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 14/08/2013, p. DJe 23/08/2013).

26. Conseqüentemente, o principal efeito da decisão que suspende o direito das empresas que praticam as condutas tipificadas na legislação supra de licitar e contratar com toda a Administração Pública é a sua inabilitação para futuros certames que ensejaria participar.

27. Vale ressaltar que a situação na qual encontra-se a empresa **PLAMAX EQUIPAMENTOS LTDA**, qual seja suspensa de licitar e contratar com o Tribunal Regional Do Trabalho da 1ª Região há época da sessão de abertura do Pregão Eletrônico nº 20140019 – STDS, já a torna inapta para o exercício pleno de todos os seus direitos, bem como para contrair obrigações, no que dirá, permanecer gozando do seu direito de licitar, uma vez que tais condições – impedimento e suspensão de participação em licitação, por si só, já representam causas que provocarão a inabilitação desta, fato que impossibilitará a sua participação em procedimentos licitatórios.

28. Aliás, nos ensina o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> que: *"Habilitação jurídica, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa por seus atos"*.

29. Na mesma esteira de pensamento, Jessé Torres Pereira Júnior<sup>3</sup>, ao tratar sobre habilitação jurídica, dispõe que: *"A ratio da lei é clara. Quer que se verifique se o concorrente tem personalidade jurídica regularmente aperfeiçoada e se ostenta legitimidade para idoneamente enunciar a vontade de participar e de vir a assumir direitos e obrigações contratuais, se surtir vencedor."*

30. Para Marçal Justen Filho<sup>4</sup>: *"A prova da habilitação jurídica corresponde à comprovação de existência, da capacidade de fato e da regular disponibilidade para o exercício das faculdades jurídicas. Somente pode formular proposta aquele que possa validamente contratar"*.

31. Dessa forma, por força dos princípios da moralidade pública, prevenção, precaução e indisponibilidade do interesse público, o administrador público está obrigado a impedir a contratação das entidades punidas pelo art. 7º da Lei nº

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

3 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 7 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

4 Op. cit. p. 306.



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
*Procuradoria Geral do Estado*

10.520/02, sob pena de se tornarem inócuas as sanções aplicadas pela Administração.

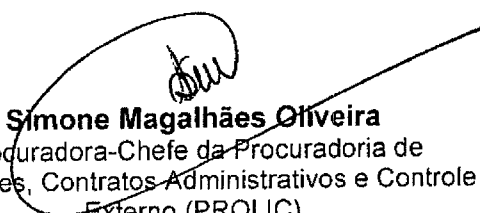
III - Conclusão

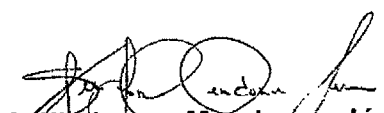
32. Face a todos os fundamentos jurídicos aqui expendidos, mormente à luz dos princípios da moralidade administrativa e da razoabilidade, e ainda, considerando as reiteradas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça, esta Procuradoria de Licitações e Contratos Administrativos **OPINA** pela **DESCLASSIFICAÇÃO** da empresa **PLAMAX EQUIPAMENTOS LTDA**, em razão da mesma encontrar-se à época da disputa do certame licitatório **SUSPENSA** de contratar com a Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, punição esta que deverá abranger a todos os demais órgãos e entidades da Administração Pública.

33. Neste ensejo, considerando a constante repetição da matéria ora enfrentada, os Procuradores signatários, em conformidade com o art. 27 da Lei Complementar nº 56/2006, que dispõe sobre a lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Ceará, submetem o presente Parecer à apreciação do Procurador Geral do Estado, para que, caso aprovado, encerre o assunto examinado na via administrativa.

34. É o parecer, salvo melhor juízo.

Fortaleza, 6 de agosto de 2014

  
**Simone Magalhães Oliveira**  
Procuradora-Chefe da Procuradoria de  
Licitações, Contratos Administrativos e Controle  
Externo (PROLIC)

  
**Stelio Lopes-Mendonça Júnior**  
Procurador Adjunto da Procuradoria de  
Licitações, Contratos Administrativos e Controle  
Externo (PROLIC)

De acordo. Adoto.

  
**Fernando Antônio Costa de Oliveira**  
**PROCURADOR GERAL DO ESTADO**