



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. 08

PA 39242/2023

J

À Superintendência de Compras e Licitações – SEMUSA,

PARECER JURÍDICO

**DIREITO ADMINISTRATIVO – PREGÃO ELETRÔNICO –
IMPUGNAÇÃO DE EDITAL – ABRANGÊNCIA DA
SUSPENSÃO DE LICITAR E IMPEDIMENTO DE
CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
RESTRITA AO ÓRGÃO OU ENTIDADE SANCIONADORA –
JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA – NÃO ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO.**

RELATÓRIO

Trata-se de Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico que visa a contratação de pessoa jurídica para serviços de atendimento médico para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Cabo Frio/RJ.

Insurgiu-se a impugnante com relação ao disposto na cláusula 4.6, 'e' do Edital, que assim prevê que não poderão participar do Pregão Eletrônico as empresas que forem punidas com suspensão ou impedidas de licitar por órgão da Administração Pública Direta ou Indireta, em todas as esferas.

Vieram os autos para análise e Parecer Jurídico.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, insta salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo, incumbindo a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. 09

PA 39242/2023

2

A Impugnação foi apresentada no prazo e forma legais, tal como previsto no artigo 23 do Decreto Municipal nº 6.279/2020.

A divergência doutrinária e jurisprudencial diz respeito a se a penalidade prevista no artigo 87, III, da Lei de Licitações compreende o impedimento de contratar com todos os órgãos ou entidades da Administração Pública Brasileira ou se a sanção restringe-se ao órgão, entidade ou unidade administrativa que a aplicou.

Não resta dúvida de que o microsistema punitivo da mencionada Lei estatui uma graduação de penas que se inicia com a advertência, mais leve, perpassando pela multa, suspensão e impedimento temporários, e que termina com a, mais severa, declaração de idoneidade. Reza o dispositivo legal, verbis:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. <u>10</u>
PA 39242/2023
<u>J</u>

A par disso, como se vê, ao disciplinar a suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar, a Lei aludiu à “Administração”, enquanto, na declaração de idoneidade para licitar ou contratar, utilizou-se da expressão “Administração Pública”.

Os vocábulos utilizados nos incisos III e IV do artigo 87 estão conectados à definição inserida nos incisos XI e XII do artigo 6º. O legislador interpretou o que se deve entender por Administração e Administração Pública.

Nesse sentido, dispõe o texto normativo, verbis:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente.

Nada obstante os posicionamentos doutrinários colacionados pela impugnante, em suas razões, certo é que a matéria enfocada, longe de pacificada, tem provocado entendimentos díspares, como se extrai abaixo do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União, no qual, inclusive, consta o posicionamento (contrário ao pleito da recorrente) do colendo Superior Tribunal de Justiça.

19. De início, cumpre registrar que a extensão dos efeitos da penalidade aplicada com base no art. 87, III, da Lei de Licitações é questão ainda sem entendimento pacificado no âmbito desta Corte. Antes da prolação do Acórdão 2218/2011 - 1ª Câmara, proferido na sessão de 12/4/2011, estava sedimentada nesta Corte a tese de que a abrangência da aplicação da sanção de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. 11
PA 39242/2023

impedimento de contratar se restringia ao próprio órgão sancionador, não se aplicando a toda a Administração Pública.

20. No Acórdão acima, da Primeira Câmara, decidiu-se que o alcance da suspensão estende-se a toda a Administração direta e indireta. Ocorre que na sessão de 15/06/2011 pedi vista do TC 013.294/2011-3, que tratava de matéria análoga. Em 17/08/2011, apresentei Voto onde propus que a interpretação a ser dada ao referido dispositivo da Lei 8.666/93 deveria ficar circunscrita à esfera do ente federativo que proferiu a penalidade. De qualquer forma, a matéria ainda se encontra em aberto, ante o pedido de vista do Ministro Raimundo Carreiro.

21. Trata-se, portanto, de matéria ainda controversa no âmbito desta Corte. Por outro lado, no âmbito do Poder Judiciário, o assunto, ao que parece, se encontra pacificado. Como exemplo, cito, no que cabe, deliberação do Superior Tribunal de Justiça (REsp 151567/RJ, Rel Min. Francisco Peçanha Martins - 2ª Turma - 25/02/2003):

"ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTES OU ÓRGÃOS DIVERSOS. EXTENSÃO DA PUNIÇÃO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO.

1. A punição prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária."

"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. (REsp 151.567/RJ, DJ 14/04/2003)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ALCANCE DA PENALIDADE. TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. J



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. 12
PA 39242/2023
J

(...) 2. De acordo com a jurisprudência do STJ, 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 (...) (AIRES P 201301345226, GURGEL DE FARIA, STJ – PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:31/03/2017)”

Malgrado a orientação de vários julgados do Tribunal de Contas da União certo é que, no Superior Tribunal de Justiça, há o entendimento de que a sanção prevista no inciso III do artigo 87 da Lei 8666/93, de suspensão para licitar e contratar com o Poder Público, deve compreender, como no inciso IV da declaração de inidoneidade, toda a Administração Pública Brasileira, como se demonstram nos precedentes adiante transcritos.

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 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. Recurso especial não conhecido (REsp 151567/RJ, Min. Rel. Francisco Peçanha Martins, 2a Turma, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003).

Somente por ilegalidade poder-se-ia alijar a cláusula impugnada. Ante a forte controvérsia que incide sobre a matéria, não se pode dizer que uma cláusula de edital de licitação, em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça seja ilegal. J



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. 13

PA 39242/2023

f

Tampouco se pode concluir que tal cláusula violou a lei, quando apenas perfilhou a exegese consonante com o Tribunal Superior encarregado de uniformizar a interpretação de leis infraconstitucionais no país e, ainda, com a Corte de Contas da União.

Necessário lembrar, desde logo, que o ato impugnado está inserido na fase da licitação denominada habilitação – etapa que se destina a verificar a aptidão dos licitantes para a celebração do futuro contrato administrativo.

As exigências para a habilitação dos licitantes devem ser proporcionais à complexidade do objeto contratado e, nos termos do art. 55, XIII da Lei 8.666/93, o contratado deve manter o cumprimento dos requisitos de habilitação durante toda a execução contratual.

Os requisitos de habilitação, elencados pelo art. 27 da Lei 8.666/93, compreendem a habilitação jurídica, a qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, bem como o cumprimento do disposto no inciso XXXII do art. 7º da Constituição Federal.

Com efeito, aquele que pretende contratar com o Poder Público se sujeita, por óbvio, ao regime jurídico de Direito Público, sistema no qual as normas não estão à disposição de qualquer das partes, seja do particular, seja do Administrador Público.

Estabelece-se um vínculo de natureza especial de sujeição do licitante às regras derogatórias do direito comum, como afirma Marçal Justen Filho: “quando alguém se dispuser a participar de uma licitação ou realizar contratação administrativa, passará a subordinar-se a regime jurídico muito mais severo do que o aplicável ao cidadão comum. Talvez se pudesse afirmar que se impõe uma especial boa-fé, um dever peculiar e diferenciado de colaboração. Isso deriva da própria situação de participar de uma licitação ou de manter contrato com a Administração Pública. Ou seja, se o sujeito não pretende assujeitar-se a regime jurídico dessa natureza, basta optar por não comparecer a licitação”.

Dessa maneira, privilegia-se a proteção à moralidade pública, penalizando mais severamente os desvios de conduta praticados por aqueles que se sujeitam a contratos



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Fl. 14

PA 39242/2023

administrativos. O principal princípio que dirige o entendimento do STJ é o da supremacia do interesse público, sendo esta a justificativa da extensão da abrangência da sanção de suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar com a administração.

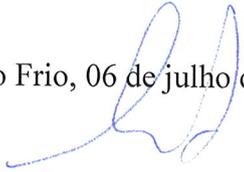
Portanto, à luz do edital e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não se vislumbra ilegalidade que justifique o acolhimento da impugnação apresentada.

CONCLUSÃO

Desta feita, com base na argumentação supra, opina esta Procuradoria-Geral pela rejeição da impugnação apresentada, opinando pela manutenção do instrumento convocatório.

É o parecer, S.M.J.

Cabo Frio, 06 de julho de 2023.


Antonio Luiz dos Reis Neto
Subprocurador do Município



Cabo Frio, 13 de Setembro de 2023

DECISÃO ADMINISTRATIVA – PREGÃO ELETRÔNICO 012/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE ATENDIMENTO MÉDICO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CABO FRIO.

DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido de esclarecimentos do edital de Pregão Eletrônico 012/2023, que versa sobre contratação de empresa especializada em serviços de atendimento médico para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde de cabo frio.

DO MÉRITO

A empresa 4ID MÉDICOS ASSOCIADOS EIRELI solicita impugnação do instrumento convocatório pela exigência no mesmo da não permissão de participação de empresas que tenham sido punidas com a suspensão por órgão da Administração Pública direta ou indireta, na esfera Federal, Estadual ou Municipal, ainda referem-se ao formato de preenchimento do modelo de proposta, onde não há possibilidade de preenchimento de Fabricante e solicita o deferimento de seu pedido para exclusão de itens, alegando inaplicabilidade da solicitação ao objeto licitado.

PEDIDOS E RESPOSTAS:

- Remoção do impedimento de participação de empresas punidas com suspensão de licitar por órgãos da Administração Pública

R: Não se aplica. Não acatar requerimento.

Conforme exposto em parecer jurídico, é o entendimento do STJ que a punição não ficará adstrita somente ao órgão punidor, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilitaram o contratado na administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública (Resp 15167/RJ, Min. Rel. Francisco Peçanha Martins, 2ª turma, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003)

- Do preenchimento da proposta

R: Não se aplica. Não acatar requerimento.

Cabe informar que o formato de preenchimento do modelo de proposta é um modelo único para todo o universo de solicitações, aquisições, contratações da Administração Pública e o próprio edital tem instruções claras quando não aplicáveis, sendo mero preenchimento ser solicitado por exigência da plataforma executora do pregão eletrônico, portanto não deve prosperar tal solicitação de Retificação de Edital.

DA DECISÃO

Com ênfase no Art. 30 da Lei 8.666/93, bem como orientação dos setores de Atenção em Saúde e Secretaria Municipal de Saúde de Cabo Frio, CONHEÇO do recurso administrativo com ato de impugnar o edital provido pela empresa 4ID MÉDICOS ASSOCIADOS EIRELI para, no mérito, NÃO PROVÊ-LO mantendo inalterado quanto aos itens solicitados do instrumento convocatório, previamente aprovado por Setor de Assessoria Jurídica do Município, por não vislumbrar mediante análise quaisquer vícios que possam frustrar o feito.

Brendo Tenani da Silva Macedo
Pregoeiro

Thiago Augusto L. Corôa Carvalho
Equipe de Apoio

Matheus Martins de Almeida
Equipe de Apoio

Iury Dias Rodrigues dos Santos
Equipe de Apoio

Bruno Alpaíno Vendrame Reis
Secretário Municipal de Saúde de Cabo Frio