

Juiz de Fora, 13 de dezembro de 2024.

PARECER N.º 282/2024/03 - PRJ/CESAMA

Para: Diretoria Executiva – Conselho de Administração.

Assunto: Análise de Conformidade – Pregão Eletrônico LE n.º 009/2024.

Referência: Processo Administrativo – Protocolo Dataged nº4053/2024

EMENTA: Administrativo. Efeitos de Penalidade. Atos efetivados na contratação de empresa para implantação da Estação Elevatória de Esgoto Bruto Mariano Procópio e das obras lineares de interligação da Elevatória no Município de Juiz de Fora. Impedimento de Contratar com a Administração Pública direta e indireta.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta que versa sobre a extensão dos efeitos da penalidade de suspensão temporária do direito de licitar aplicada pelo Município de Juiz de Fora à empresa vencedora do edital **da licitação eletrônica em epígrafe, RFJ CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA LTDA**, inscrita no **CNPJ sob o nº 37.009.606/0001-06**, licitação conduzida pela Lei 13.303/16, para execução de implantação da Estação Elevatória de Esgoto Bruto Mariano Procópio e das obras lineares de interligação da Elevatória no Município de Juiz de Fora.

O processo veio encaminhado com 1674 páginas, para análise da defesa prévia apresentada pela empresa RFJ.

Registro a existência do parecer de nº 115/2024 (pág. 1246/1264), na fase internareferente à Licitação Eletrônica nº 004/2024, bem como dos pareceres precedentes de nº282/2024 (página 1588/1593) e de nº 282/2024.01 (página 1605/1607), que verificou a necessidade de retorno de que fossem efetivadas nova proclamação de resultado e nova publicidade da mesma, para correto prosseguimento, após a decisão anterior de retorno das fases da licitação, conforme relatado em página 1592.

Verifica-se que foram juntados ao processo o aviso de resultado (fls. 1609) e sua respectiva publicação no diário oficial do Município (fls. 1610).

Consta nos autos o parecer jurídico nº 282/2024/02, que atestou a conformidade legal (fls. 1612 a 1613).

Às fls. 1615 a 1616, consta o e-mail da agente de licitação da Cesama, direcionado ao representante da empresa RFJ, vencedora do certame (LE 09/2024), para manifestação sobre a penalidade de suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Municipal, pelo prazo de 2 (dois anos), aplicada pelo Município de Juiz de Fora.

A publicação do aviso da aplicação penalidade à empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda foi juntada à fl. 1617.

A defesa prévia apresentada pela RFJ, com documentos, foi juntada às fls. 1619/1673.

À fl. 1674 consta o encaminhamento para análise da defesa prévia apresentado pela RFJ.

Breve relatório. Passo a análise.

II – ANÁLISE DA DEFESA PREVIA DA RFJ

Na defesa prévia apresentada, a RFJ informa que não é objeto da defesa o motivo que ensejou a as penalidades nos autos do processo administrativo nº 14.892/2024 por suposto descumprimento contratual com o Município de Juiz de Fora. Delimita que a defesa prévia apresentada busca demonstrar que as penalidades aplicadas naquele processo não impedem a participação da RFJ neste certame, nem a celebração do contrato administrativo. Fundamenta o entendimento com base no artigo 38, II, da Lei 13.303/2016 e artigo 10, II, do Regulamento Interno de Licitações Contratos e Convênios da CESAMA.

A empresa RFJ informa que há recurso pendente de julgamento em definitivo quanto à aplicação da penalidade pelo Município, razão pela qual considera recomendável solicitar informações ao órgão julgador do Município de Juiz de Fora. Juntou cópia do e-mail de interposição do recurso encaminhado ao Município (fls. 1629/1630), cópia do recurso interposto (fls. 1631/ 1663), e cópia do contrato firmado com o Município (fls. 1664/1673).

No que diz respeito aos EFEITOS DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PELO MUNICÍPIO é importante esclarecer que não há que se falar em limitação imposta pelo artigo 38, II, da Lei 13.303/2016 ou artigo 10, II, do Regulamento Interno de Licitações Contratos e Convênios da CESAMA, pois, não estamos diante de penalidade aplicada por uma empresa estatal. Os dispositivos legais e regulamentares indicados estabelecem que, quando as empresas estatais aplicam penalidade, os efeitos desta ficam limitados à própria estatal, não expandindo a outros órgãos ou setores da administração pública.

Ocorre que a penalidade em apreço foi aplicada pelo Município de Juiz de Fora, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora em 22/11/2024, informando que a empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda foi penalizada temporariamente com a suspensão de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Municipal por dois anos.

A discussão sobre a abrangência da penalidade já foi analisada e pacificada no **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, em resposta a consulta formulada por gestor municipal. O TCE/MG destacou que a sanção prevista no artigo 87, III, da Lei Federal nº 8666/93 de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” **abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção**. A resposta foi emitida no processo nº 1.088.941, cujo relator foi o conselheiro Durval Ângelo, e aprovada por unanimidade na sessão do Pleno realizada em 25/08/2021, produzindo efeitos prospectivos para reger as condutas praticadas após a publicação do parecer, *in verbis*:

CONSULTA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI FEDERAL N. 8.666/93.
ART. 87, INCISO III. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM
LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 | Juiz de Fora - MG | Telefone: (32) 3692-9176

ADMINISTRAÇÃO. ABRANGÊNCIA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. LEI FEDERAL N. 14.133/21. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI FEDERAL N. 10.520/02. ART. 7º. **IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. ABRANGÊNCIA. NORMA EXPRESSA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA TESE DO PARECER.** 1. Durante a vigência concomitante da Lei Federal n. 14.133/21 e da Lei Federal n. 8.666/93 não é razoável que coexistam interpretações diversas sobre um mesmo instituto a depender da lei adotada, devendo prevalecer o entendimento acerca da disposição legal expressa em detrimento de dispositivo sob o qual exista relevante dúvida interpretativa. 2. A sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93 de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, em consonância com o art. 156, III, e § 4º da Lei Federal n. 14.133/21. 3. Por expressa previsão legal, a sanção prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10.520/02 de “impedimento de licitar e contratar” abrange a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. 4. Conferem-se efeitos prospectivos à tese ora fixada, de modo a reger as condutas praticadas após a publicação do parecer emitido nesta Consulta. [CONSULTA n. 1088941. Rel. CONS. DURVAL ANGELO. Sessão do dia 25/08/2021. Disponibilizada no DOC do dia 17/09/2021. Colegiado. PLENO.]

Observa-se que o TCE/MG atribuiu efeito prospectivos para reger todas as decisões administrativas praticadas após a publicação do parecer, o que ocorreu em 17/09/2021. Portanto, salvo melhor juízo, o Município de Juiz de Fora, na aplicação da penalidade de suspensão e impedimento, não poderia dar outra extensão se não estender os efeitos a toda Administração Pública Municipal, seja ela direta ou indireta, observando o termos expostos pelo TCE/MG na consulta acima destacada, de efeitos prospectivos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) interpreta a suspensão temporária de participação em licitação segundo as leis 8.666/93, 10.520/02 e 13.303/16, conforme decidido no Acórdão 2081/2014¹:

A sanção de impedimento de licitar e contratar pautada no art. 7º da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) produz efeitos não apenas no âmbito do órgão/entidade aplicador da penalidade, mas em toda a esfera do respectivo ente federativo (União ou estado ou município ou Distrito Federal).

O Acórdão 269/2019, do TCU, confirma essa leitura, citando outras decisões a respeito do tema:

Os efeitos da sanção de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 restringem-se ao âmbito do ente federativo sancionador (União ou estado ou município ou Distrito Federal).

Prevê o art. 7º da Lei 10.520/02:

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 Sicafe, 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.

¹BRASIL. TCU. Acórdão 2081/2014 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DIRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0%20. Acesso em: 04dez. 2024.

No STJ, o REsp 1.382.362-PR² entende pelos efeitos amplos das sanções previstas no art. 87, III e IV, da Lei 8.666/93, e **assim se estendem a toda a Administração Pública, e não apenas ao órgão ou ente federado que a aplicou.**

Ademais a Lei 13.303/16, no art. 38, incisos I a VIII prevê que está impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública, a empresa constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea ou cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, *in verbis*:

Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

I – cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital social seja diretor ou empregado da empresa pública ou sociedade de economia mista contratante;

II – suspensão pela empresa pública ou sociedade de economia mista;

III – declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção;

IV - constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea;

V - cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea;

VI - constituída por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;

VII - cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;

VIII - que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/467302246/recurso-especial-resp-1382362-pr-2013-0134522-6>. Acesso em: 04dez. 2020.

O TCU, no Acórdão 2.757/2020, incorporou a interpretação de acatar a obrigação das estatais a observar todos os critérios de habilitação e a existência de impedimentos para contratar, nos termos do art. 38 da Lei 13.303/16, assinalando, inclusive, a questão do sócio da empresa penalizada:

Os novos critérios disciplinados pela Lei 13.303/2016 (art. 38) dizem respeito a impedimento de a ECT contratar franqueado: (i) cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% do capital social seja diretor ou empregado da ECT; (ii) que recebeu penalidade de suspensão pela ECT ou foi declarado inidôneo, enquanto perdurarem os efeitos da sanção; (iv) constituído por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea; (v) cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea; (vi) constituído por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; (vii) cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; e (viii) que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

O dever de avaliar continuamente no processo de gestão e acompanhamento do contrato de franquia postal a regularidade do franqueado no que tange às obrigações contratuais assumidas e à manutenção das condições de habilitação e de qualificação exigidas na licitação (art. 69, inciso IX, da Lei 13.303/2016) não desobriga os Correios de instruir o processo de prorrogação individual com informações que permitam evidenciar a regularidade da situação, em especial quanto à observância dos critérios de habilitação jurídica e fiscal e de qualificação econômico-financeira previstos na licitação e dos novos impedimentos para contratar estabelecidos na Lei das Estatais.

Nessa decisão percebe-se uma análise mais acurada dos impedimentos da Lei das Estatais, **o que conflita, em certa monta, com a interpretação restritiva que a empresa RFJ pretende se valer para não ter os efeitos da penalidade aplicada pelo Município observados pela CESAMA.**

Pensando nos interesses da Cesama como parte da Administração Pública Indireta Municipal, como pessoa e a *bona fides* que regem as obrigações contratuais, veremos que o nascedouro do instituto da restrição de contratar está também baseado na lealdade das relações, o *fit quod dicitur* ciceroniano³, que se traduz na reputação, que se irradia para todos os negócios.

Podemos concluir que a suspensão do direito de licitar não é sanção meramente retributiva, mas medida que se destina a prevenir danos futuros para os interesses coletivos sob o cuidado da Administração.

A interpretação restritiva, que não aplica o entendimento de norma geral vigente, nem observa a recomendação dada pelo TCE/MG na consulta especificada no início deste parecer, geraria uma participação irregular em licitação desconsiderando decisões jurisprudencial consolidada, mormente pelo STF e agora pelo TCE/MG, e o texto legal vigente previsto na Lei Geral de Licitações 14.133/2021, cuja coexistência não pode ser desconsiderada e a Lei das Estatais 13.303/2016.

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica opina no sentido de que as alegações da empresa RFJ Construção Engenharia Ltda., não merecem ser acolhidas, pois a penalidade de suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar com a Administração Pública, aplicada pelo Município de Juiz de Fora, abrange as licitações e os contratos a serem tanto pela administração pública direta, quanto indireta, inclusive com a CESAMA. Ressalta-se uma vez mais, os termos da Consulta 1088941 do TCE/MG que conferiu efeitos prospectivos à tese fixada, de modo a reger as condutas praticadas após a publicação do parecer conclusivo.

No que diz respeito a alegação da existência de recurso pendente de decisão administrativa no contrato firmado com o Município, recomenda-se aguardar o julgamento final a ser declarado pelo Município de Juiz de Fora.

³CASTRESANA, Amélia. Fides, bona fides: un concepto para la creación del derecho. Madrid: Tecnos, 1991, p. 97.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui constantes do processo, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, alheios às atribuições desta Procuradoria, **conclui-se que os efeitos da penalidade de suspensão ou impedimento do direito de licitar e contratar com a Administração, aplicada pelo Município de Juiz de Fora à empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda, engloba tanto a Administração Pública direta quanto a indireta do Município, estando a CESAMA impedida de licitar e contratar com a sobredita empresa.**

No entanto, considerando a existência de recurso interposto pela empresa RFJ, em face da decisão do Município de Juiz de Fora que aplicou a penalidade, recomenda-se aguardar a decisão final do recurso a ser analisado e decidido pelo próprio Município.

É o Parecer que submeto à consideração.

Aline Maximiano Pereira
OAB/MG 98.159

Fabiano Dos Santos Mattos
OAB/MG 123.541