



GOVERNO MUNICIPAL
INDEPENDÊNCIA
JUNTOS FAZENDO ACONTECER

PAÇO MUNICIPAL DEP. ALCEU VIEIRA COUTINHO
GOVERNO MUNICIPAL DE INDEPENDÊNCIA



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR CONSELHEIRO – FERNANDO
ANTONIO COSTA LIMA UCHÔA JÚNIOR – TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO CEARÁ**

**PROCESSO Nº 22589/2021-6
MUNICÍPIO: INDEPENDÊNCIA**

JUSTIFICATIVAS

JULIANA LOIOLA BARROS, Presidente da Comissão de Licitação, e **JOSÉ EDILSON LIMA COUTINHO**, Ordenador de Despesas, vêm, perante V. Exa., com guarda de prazo, oferecer as **razões de fato e de direito** necessárias ao esclarecimento das supostas irregularidades detectadas.

1. DOS FATOS

Tratam os autos de Representação, em que são questionados aspectos relacionados à Tomada de Preços nº 001/21, restando da análise técnica esclarecimentos a serem realizados, pelo que este interessado foi notificado para apresentar as justificativas cabíveis.

Diante disso, passa-se às considerações pertinentes.

2. DO DIREITO

Passamos a analisar diretamente a matéria deduzida, demonstrando, inicialmente, que não restam caracterizados os requisitos para concessão da cautelar, sendo imperativa sua revogação.

a) Do Periculum in mora

Como requisito indispensável à concessão da medida cautelar, o *periculum in mora* não pode ser interpretado em via única, mormente quando estamos cuidando de atos e procedimentos relacionados à gestão da coisa pública. Assim, indispensável equacionar os riscos na interrupção de seu seguimento.

No caso em apreço temos que não há risco caracterizado para concessão de medida cautelar, pois não se pode se pode tomar por risco a continuidade de licitação processada regularmente.

Ademais, o *periculum in mora* reverso resta caracterizado na demora da condução das ações necessárias para viabilizar com eficiência a execução do serviço de incontestável interesse público, bem como no fato de que reverter decisão para habilitar empresa que não pode participar do certame representa



GOVERNO MUNICIPAL
INDEPENDÊNCIA
JUNTOS FAZENDO ACONTECER

PAÇO MUNICIPAL DEP. ALCEU VIEIRA COUTINHO
GOVERNO MUNICIPAL DE INDEPENDÊNCIA



riscos à administração, inclusive quanto à execução contratual, fase esta que ocasionou a sanção à empresa representante.

Nesse sentido, interessa colacionar jurisprudência em casos análogos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CAUTELAR INOMINADA. LICITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL. NÃO COMPROVAÇÃO. CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. PERICULUM IN MORA INVERSO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1.A medida liminar requerida em sede de ação cautelar só deve ser concedida quando demonstrada a presença concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

(...)

5.O perigo da demora se reverte em favor do Estado do Ceará, bem como de toda a coletividade, diante do risco de a empresa eventualmente contratada se mostrar incapaz tecnicamente de gerenciar e supervisionar uma obra de grande vulto e de significativa complexidade de métodos construtivos aplicados. 6.Recurso conhecido e provido. Decisão interlocutória reformada, em consonância com o parecer ministerial.¹

AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO QUE INDEFERIU A ANTECIPAÇÃO INITIO LITIS. ACERTO. PERIGO DE DANO NÃO DEMONSTRADO. PERIGO INVERSO LATENTE. SEGURANÇA JURIDICA

¹ TJ-CE - AI: 06242961020148060000 CE 0624296-10.2014.8.06.0000, Relator: ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/08/2015



QUE NÃO PODE SER AFASTADA EM JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO MANTIDA NA INTEGRALIDADE *Inexistindo prova acerca do perigo de dano de difícil ou impossível reparação e, latente a existência do perigo inverso, não pode haver a concessão da ordem initio litis; **Desaconselhável, em face do princípio da segurança jurídica, desestabilizar certame encerrado por meio de decisão proferida em cognição sumária; Confundindo-se as razões do Agravo Regimental com as próprias razões do mandamus, desaconselhável é a análise, pelo Colegiado, uma vez que haverá a desaconselhável antecipação de mérito mandamental; Recurso conhecido e improvido;**² (grifo)*

E M E N T A - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA – TUTELA DE URGÊNCIA – PEDIDO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO - DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA - AUSENTES OS REQUISITOS DO ARTIGO 300 DO CPC – PERIGO DE DANO INVERSO – DECISÃO MANTIDA – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. *A concessão da medida liminar em mandado de segurança depende da presença dos requisitos previstos no artigo 7º da Lei 12.016/2009, quais sejam: a relevância do fundamento (fumus boni iuris) e o perigo da demora caso não concedida a medida antes da solução definitiva do writ impetrado (periculum in mora). Apenas a concomitância dos requisitos autoriza o provimento liminar. Restando ausentes os requisitos necessários para*

² TJ-AM 00007748620168040000 AM 0000774-86.2016.8.04.0000, Relator: Yedo Simões de Oliveira, Data de Julgamento: 24/07/2017, Tribunal Pleno.



a concessão da tutela de urgência nos autos de mandado de segurança, não há se falar em concessão de liminar, mormente em casos em que há o perigo de dano inverso.³
(grifo)

E M E N T A – AGRAVO INTERNO – MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR – ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO – PROBABILIDADE DO DIREITO NÃO EVIDENCIADA – PERIGO DE DANO INVERSO. Deve ser mantida a decisão monocrática que indeferiu liminar em mandado de segurança, quando as razões expostas no recurso de agravo interno são insuficientes para alterar o entendimento nela exposto. Recurso não provido.⁴ (grifo)

Reitere-se que o serviço contratado é de irrefutável importância para a municipalidade, garantindo a devida estrutura para o regular desenvolvimento das atividades administrativas. Ademais, há que se evidenciar a completa ausência de subsídio fático-jurídico para o pleito do representante, como se evidenciará a seguir.

b) Da Ausência de Prova Inequívoca

³ TJ-MS - AI: 14138129020188120000 MS 1413812-90.2018.8.12.0000, Relator: Des. Amaury da Silva Kuklinski, Data de Julgamento: 21/03/2019, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 25/03/2019.

⁴ TJ-MS - AGT: 14110422720188120000 MS 1411042-27.2018.8.12.0000, Relator: Des. Vilson Bertelli, Data de Julgamento: 17/12/2018, 3ª Seção Cível, Data de Publicação: 20/01/2019.



GOVERNO MUNICIPAL
INDEPENDÊNCIA
JUNTOS FAZENDO ACONTECER

**PAÇO MUNICIPAL DEP. ALCEU VIEIRA COUTINHO
GOVERNO MUNICIPAL DE INDEPENDÊNCIA**



Interessa destacar que, conforme disciplina expressa desta Contas acerca da matéria, o requisito no âmbito deste Tribunal é constituído pela prova inequívoca, consoante art. 21-A de sua Lei Orgânica, que segue:

*Art. 21-A. - Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e **existindo prova inequívoca**, o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado. (grifo)*

De maneira alguma foi demonstrada prova inequívoca, como restará evidenciado nas linhas que se seguem. Em verdade, ainda que considerada apenas probabilidade de direito, o dito *fumus boni iuris*, da mesma forma, restaria desprovido de elementos suficientes à sua caracterização.

A interessada insurge-se, em seu pleito, em face da decisão tomada em fase recursal, por sua exclusão na disputa do certame em análise, afirmando, para tanto, que nunca fora apenada com pena de inidoneidade, mas apenas "*impedimento de licitar ou contratar com àquela Administração, qual seja, município de Mombaça/CE*", anexando como prova certidão negativa do Tribunal de Contas da União (TCU), onde está atestado não constar a empresa da relação de responsáveis inidôneos para participar de licitação na administração pública federal, com base no art. 46 da Lei Orgânica daquela Corte de Contas, a seguir:

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.



Nesse sentido, interessa, de pronto, destacar que a certidão em referência cuida da declaração de inidoneidade, especificamente, pelo TCU, sendo claro e expreso o documento ao afirmar que se refere à sanção para participar de licitações na “Administração Pública Federal”, diferente da inidoneidade da Lei N° 8.666/93, que se refere a todas as esferas da administração.

Segue afirmando que a sanção sofrida pelo Município de Mombaça seria de suspensão, e não de inidoneidade, colacionando *prints* da página de consulta do TCU (CEIS), onde consta inscrita sanção de suspensão com abrangência em Mombaça.

Ocorre que o portal cuida apenas de registro informatizado que deve corresponder à penalidade efetivamente sofrida. No entanto, neste caso, tendo acesso à publicação referente à decisão que penalizou a empresa, fica claro que fora, sim, disposta sanção de inidoneidade, embora a informação no sistema se restrinja à suspensão. Nesse sentido, segue trecho do referido julgamento, cuja página de publicação segue anexa:

V – DECISÃO

Em face do exposto e do que mais dos Autos consta, verifica-se que o fato objeto do presente Processo Administrativo, conforme resulta das razões de defesa escritas do acusado, caracterizam irregularidade administrativa, por infração insanável das cláusulas contratuais e legais.

Em consequência, DECIDO o seguinte:

a) Sejam aplicadas as seguintes sanções contratuais:

Suspensão de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração, pelo prazo de 02 (dois) anos, a contar da data da rescisão do sobredito contrato; e



Multa compensatória no percentual de 5 do valor do contrato, perfazendo o valor de R\$14443,3.

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;

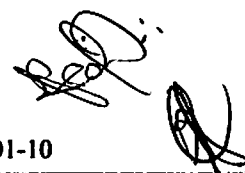
b) sejam tomadas as devidas providências administrativas, visando à cobrança, judicial se preciso for, dos débitos existentes até a data da efetiva desconstituição do acordado, com a consêquente restituição das dependências ocupadas pelo acusado; tudo de acordo com o que prescrevem os art. 77, 86, 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

c) Seja encaminhado, via canal de comando, o presente Processo Administrativo, à autoridade superior, a fim de que seja aplicada a sanção prevista no inciso. IV do art. 87 da Lei 8.666/93.

(grifo)

Sobre o tema, o ilustre doutrinador **Marçal Justen Filho** ensina que:

A declaração de inidoneidade, contemplada no inc. IV do art. 87 da Lei de Licitações, consiste em sanção proibitiva da participação em licitação ou contratação com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, cuja imposição é reservada a autoridades de mais elevada hierarquia e que se funda em infrações de gravidade suficiente a evidenciar a ausência de



*condições do sancionado para estabelecer relações
contratuais com o setor público.⁵ (grifo)*

Diante do exposto, não resta margem a dúvidas. Mas, ainda que restasse, e devendo a Administração ter cautela em seus atos a fim de não comprometer o interesse público, cumpriria reconhecer que, mesmo que se e considerasse apenas a sanção de suspensão, constante do portal, a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça se direciona ao entendimento de que a penalidade é validade para todos os entes da Administração Pública, senão vejamos:

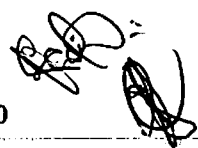
**ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA
LICITAÇÃO – SUSPENSÃO TEMPORÁRIA - DISTINÇÃO
ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -
INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO
DE LICITAÇÃO PÚBLICA - LEGALIDADE – LEI 8.666/93,
ART. 87, INC. III.**

**- 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 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**

⁵ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2019, p. 1476-1477.





sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.⁶ (grifo)

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 artigo 87 da Lei nº 8.666/93 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.

2. Recurso especial provido⁷. (grifo)

(...) Infe-re-se da leitura dos dispositivos que o legislador conferiu maior abrangência à declaração de inidoneidade ao utilizar a expressão Administração Pública, definida no art. 6º da Lei 8.666/1993. (...) A norma geral da Lei 8.666/1993, ao se referir à inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, aponta para o caráter genérico da referida sanção, cujos efeitos irradiam por todas as esferas de governo. A sanção de declaração de inidoneidade é aplicada em razão de fatos graves demonstradores da falta de idoneidade da empresa para licitar ou contratar com o Poder Público em geral, em razão dos princípios da moralidade e da

⁶ REsp 151567/RJ;

⁷ REsp 174274/SP.



razoabilidade. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento de que o termo utilizado pelo legislador – Administração Pública -, no dispositivo concernente à aplicação de sanções pelo ente contratante, deve se estender a todas as esferas da Administração, e não ficar restrito àquela que efetuou a punição.⁸ (grifo)

Da mesma forma esta própria Corte de Contas já se manifestou, como se pode aferir da Resolução N° 1638/2015, excerto adiante em destaque:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO. OS EFEITOS DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO, PREVISTA NO ART. 87, III, DA LEI N.º 8.666/93, SE ESTENDE A TODOS OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARQUIVAMENTO. UNANIMIDADE DE VOTOS. (grifo)

No mesmo sentido, no bojo do presente processo, já se manifestou o órgão técnico, senão vejamos trecho do DESPACHO N° 00101/2021, após retornar do gabinete do nobre conselheiro para manifestação conclusiva:

4. Conforme exposto no § 22 do Relatório de Instrução n° 0065/2021 (doc.seq.19), o Superior Tribunal de Justiça STJ, corte suprema responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil e gerar solução definitiva para as discussões jurídicas, decidiu, sequencialmente, que a aplicação da sanção de suspensão temporária de participar em licitação e

⁸ REsp 550.553-RJ, Rel. Min. Hermann Benjamin, DJ 03.11.2009



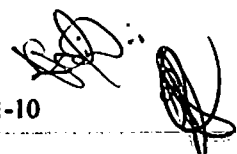
impedimento de contratar com a Administração insculpida no inc. III do art. 87 da Lei nº 8.666/93 produz efeitos em relação a toda a Administração Pública e não somente ao órgão sancionador. Os julgados do STJ estão apresentados na sequência textual do § 22 da peça instrutiva produzida por esta Diretoria.

5. Destaca-se ainda que, por se tratar de órgão máximo da justiça brasileira, o STJ detém a prerrogativa de ser órgão reformador de decisões proferidas em instâncias inferiores, bem como daquelas produzidas na esfera administrativa. Dito isso, entende-se que o entendimento do STJ deve ser seguido como jurisprudência pacificada a ser aplicada. Assim, no que tange aos efeitos produzidos por aplicação do inc. III do art. 87 da Lei nº 8.666/93, esta Diretoria mantém-se no posicionamento conclusivo no Relatório de Instrução nº 0065/2021 de que a abrangência não se restringe ao órgão sancionador, mantendo-se alinhada com as decisões proferidas pelo STJ. (grifo)

Ressalte-se que, nesse sentido, é a determinação editalícia, disposta no item 2.1.1, senão vejamos:

2.1.1- Não poderá participar empresa declarada inidônea ou cumprindo pena de suspensão, que lhes tenham sido aplicadas, por força da Lei n- 8.666/93 e suas alterações posteriores; (grifo)

Veja-se que a decisão que concedeu a cautelar baseou-se em consulta ao portal da transparência, onde consta apenas inscrição de suspensão, mas, como já destacado, os termos da decisão, conforme transcrição retro e documentos anexos, incluiu também sanção de inidoneidade.





GOVERNO MUNICIPAL
INDEPENDÊNCIA
JUNTOS FAZENDO ACONTECER

PAÇO MUNICIPAL DEP. ALCEU VIEIRA COUTINHO
GOVERNO MUNICIPAL DE INDEPENDÊNCIA



Ademais, no que se refere ao alcance da penalidade "suspensão", baseou-se por jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, ressalte-se, no entanto, não vincula as decisões desta Corte estadual, tampouco se sobrepõem às do STJ, sublinhando-se que este TCE, especificamente, conforme destacado, já se manifestou sobre a matéria, em consonância com o já apresentado, pelo alcance de todos os órgãos e entidades da Administração Pública, pelo que impera seja observado sua Lei Orgânica, que assim determina:

Art. 36-A - O Tribunal deve uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. (grifo)

Cumprido destacar que, inclusive, a empresa já impetrara mandado de segurança (0050441-26.2021.8.06.0092) para realizar os mesmos questionamentos, estando ainda pendente de julgamento, mas tendo proferido o nobre juízo competente decisão pela ausência de requisitos para concessão de tutela de urgência, nos seguintes termos:

No caso em apreço, os documentos apresentados pelo impetrante não demonstram a plausibilidade fática das alegações, pois deixou de juntar a cópia integral da decisão proferida pelo Município de Mombaça (CE) para se aferir qual e a real extensão da penalidade imposta. Outrossim, o edital do certame veda a participação de empresas que estejam cumprindo pena de suspensão de contratar (item 2.1.1.). Assim, ausente o fundamento do fundamento relevante.

DECIDO



Com estes fundamentos, **INDEFIRO** o pedido de concessão de liminar

Diante de todo o exposto, é incontroverso que não assiste direito à reclamante, imperando seja a cautelar revogada e proferido julgamento pela improcedência da representação formulada.

3. DO PEDIDO

Convictos do espírito de justiça que tem prevalecido nas deliberações desse eminente Pretório de Contas, solicitamos o recebimento destas Justificativas, dando-lhes o devido e justo provimento, com a revogação da cautelar dantes proferida e, ao fim, julgamento pela improcedência do pleito autoral.

Pede e Espera deferimento.

Independência, 26 de Outubro de 2021.



JOSE EDILSON LIMA COUTINHO

Ordenador de Despesas da Secretaria de Educação



JULIANA LOIOLA BARROS
Presidente da CPL