

**PARECER JURÍDICO “SES/SAJ/DACC” Nº 180/2021****PROCESSO Nº: 2019/30550/010394****ASSUNTO: CONSULTA. ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO  
DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 231/2020.****1. RELATÓRIO**

Trata-se o presente processo de Pregão Eletrônico que tem por objeto a contratação de empresa (s) especializada (s) no fornecimento de **equipamentos de laboratório/hospitalares** (Microscópio Biológico), conforme especificações técnicas contidas no Termo de Referência, Anexo II, do Pregão Eletrônico nº 231/2020.

Em síntese, os autos foram encaminhados a esta Superintendência de Assuntos Jurídicos por força do Despacho nº 612/2021/SES/SCL, fls. 379, oriundo da Superintendência da Central de Licitação, para análise e emissão de parecer na intenção de subsidiar decisão do Secretário de Estado da Saúde, quanto ao Recurso interposto pela empresa **FELDMANN W. L. COMÉRCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA** (fls. 370).

Em apertada síntese, o relatório.

**2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

A princípio, destaca-se que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam nos autos até a presente data, restringindo-se aos aspectos jurídicos do questionamento suscitado.

Com efeito, à luz da legislação vigente, incumbe a esta unidade prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, restrito à legalidade quanto à matéria ora consultada, enfatizamos que esta peça jurídica é facultativa, não lhe competindo adentrar a conveniência e oportunidade dos atos praticados, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, sujeitos exclusivamente ao crivo do Gestor.

Por fim, incumbe a SAJ/DACC apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados.

**3. FUNDAMENTAÇÃO****3.1. DA TEMPESTIVIDADE**

O instrumento convocatório, em seu item 14. DOS RECURSOS, prevê a possibilidade da interposição de recurso, a fim de possibilitar a impugnação de qualquer ato durante o processo licitatório, nos termos da Lei 8.666/93.



Cumprir destacar, quanto a tempestividade, os termos do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que incumbe aos licitantes apresentarem suas intenções de recursos conforme disposto em lei:

*Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.*

*§ 1º As razões do recurso de que trata o caput deverão ser apresentadas no prazo de três dias.*

*§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.*

*§ 3º A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no caput, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.*

*§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados.*

Neste passo, nos termos do inciso VII do artigo 17 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2020, cumprir ressaltar que ao pregoeiro cabe “receber, examinar e decidir os recursos...”. Assim, verifica-se que às fls. 373-v, o Pregoeiro julgou o recurso apresentado como próprio e tempestivo, considerando-o apto a ser analisado, nos termos do instrumento convocatório.

### 3.2. DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Ressalta-se, de suma importância o esclarecimento quanto ao **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, vez que a vinculação às regras do certame ocorre tanto para a Administração quanto para os administrados.

Trata-se de segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Assim sendo, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, há o preceito legal de vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, **ao qual se acha estritamente vinculada**.*



Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Nesse mesmo sentido, segundo Lucas Rocha Furtado, o instrumento convocatório "é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416).

Ainda sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no **Supremo Tribunal Federal (STF)** e no **Tribunal de Contas da União (TCU)**, vejamos:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso.

(STF - RMS: 23640 DF, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/10/2001, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-12-2003).

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM APLICAÇÃO DE MULTA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES. PROVIMENTO NEGADO.

1. **A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993).**

2. Nega-se provimento ao recurso quando as alegações não são suficientes para desconstituir os fundamentos da deliberação recorrida.

(TCU - ACÓRDÃO Nº 2367/2010 – Plenário, Processo nº TC 032.149/2008-2, Relator: Ministro Valmir Campelo, Data da Sessão: 15/9/2010 – Ordinária).

Depreende-se, portanto, que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento



|           |
|-----------|
| SES-TO    |
| S/N       |
| Proc. 383 |
| Fls. X    |
| Visto     |

isonômico entre os licitantes (art. 37, inciso XXI, da CF/88), é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

Por fim, reforça-se o esclarecimento trazido pela Comissão de Licitação (fls. 375), de que o instrumento convocatório é elaborado observando a integralidade do Termo de Referência, especialmente no que diz respeito à descrição dos produtos, os critérios técnicos e a documentação exigida para a qualificação técnica. Assim, sendo “o edital é a lei interna da licitação”, e por isso, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu, devendo ser obedecido o princípio da vinculação ao edital.

### 3.3. DA ANÁLISE MERITÓRIA DOS FUNDAMENTOS DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA FELDMANN W. L. COMÉRCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA

Considerando o procedimento do Pregão Eletrônico nº 231/2020, a empresa **FELDMANN W. L. COMÉRCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA** interpôs recurso às fls. 370, em face da decisão do pregoeiro da Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins quanto à sua desclassificação para os itens 01 e 02 do pregão em epígrafe.

Da análise atenta dos autos, conforme Ata de Realização do Pregão Eletrônico (fls. 365-v), verifica-se a inabilitação da empresa recorrente no presente certame, nos termos do item 2.4.2 do instrumento convocatório, considerando que a empresa “encontra-se impedida de licitar”.

À vista disso, a empresa recorrente discorreu:

*(...) Sucede que, no referido Pregão, na fase de aceitação de propostas, a proposta apresentada pela empresa Recorrente foi Aceita, quanto aos preços ofertados e Documentos apresentados para o item 1 e 2*

*No entanto, para a surpresa da empresa Recorrente, no dia 02/02/2021, foi a empresa surpreendida ao receber uma mensagem da Sessão Pública, na qual o pregoeiro designado para realização do certame, informou que a empresa Recorrente teve a sua proposta recusada, por estar temporariamente suspensa de licitar.*

*Ocorre que, não merece prosperar a decisão, uma vez que as mesmas não se encontram em conformidade*

*(...)*

*Em linhas gerais, a empresa FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA-ME esclarece que, conforme documento enviado em Anexo no dia 02/02/2021 para os e-mails [cpl.saudeto@gmail.com](mailto:cpl.saudeto@gmail.com) e [superintendencia.licitacao@saude.to.gov.br](mailto:superintendencia.licitacao@saude.to.gov.br), no dia 10/07/2019 em Decisão proferida, Pelo IFMS Campus Campo Grande, foi aplicada a seguinte penalidade:*

*-Suspensão de Licitar e Impedimento de Contratar com o IFMS Campus Campo Grande por 2 anos.*



|                 |
|-----------------|
| SES-TO          |
| Proc. _____     |
| Fls. <u>384</u> |
| Visto _____     |

*Como se pode observar, foi aplicada à Recorrente a sanção relativa a suspensão de licitar, pelo prazo de 2 (dois) anos, de participar de LICITAÇÃO PROMOVIDA PELO IFMS Campus Campo Grande, ou seja, a penalidade imposta a empresa FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA – ME se encontra restrita apenas no âmbito INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MAT.G.DO SUL. Por tais razões, não deve ser mantida a desclassificação da empresa Recorrente do certame licitatório.*

*(...)*

*Portanto, a empresa Recorrente, tendo em vista o preenchimento das condições estabelecidas, estava devidamente credenciada perante o provedor do sistema eletrônico para participar do referido certame.*

*(...)*

*O legislador, ao dispor da amplitude das sanções administrativas, UTILIZOU A CONJUNÇÃO ALTERNATIVA 'OU', O QUE SIGNIFICA QUE O IMPEDIMENTO DE CONTRATAR ABRANGE APENAS O ENTE FEDERATIVO QUE APLICOU A PENALIDADE, sem estender-se aos demais”.*

*Isto posto, conforme demonstrado, a Recorrente pleiteia pela a reforma do certame no sentido de anular a desclassificação da licitante FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA – ME, uma vez que a mesma não se encontra impedida de licitar com este órgão, ou seja, encontra-se apta a participar de licitações com órgãos de qualquer esfera, com exceção da restrição temporária perante apenas o IFMS pelos fundamentos acima demonstrados.”*

### **3.3.1. DO ALCANCE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DE SUSPENSÃO E DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL**

A princípio, cumpre discorrer acerca das normas gerais atinentes à matéria objeto dos autos.

Sanções são entendidas como uma consequência da inobservância ou observância inadequada a um comportamento descrito pela norma jurídica. Sua aplicação e registro devem ser realizados pelos órgãos e autoridades que detém competência para fazê-lo.

Relativamente às sanções administrativas em licitações e contratos, estas são consequências de um ato ou um conjunto de atos, praticados por licitantes e contratados da Administração Pública que causem prejuízo à Administração ou violem normas de observância obrigatória.

A matéria ora objeto de análise está disciplinada na Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e na Lei nº 10.520/2002, que institui o Pregão, as quais servem de fundamento à presente análise.



A Lei de Licitações, com relação à sanção administrativa de suspensão temporária de contratação com a Administração assim determina:

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. (grifo nosso)

Já a Lei nº 10.520/2002, assim prevê:

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. (grifo nosso)*

Nesse sentido, destaca-se que atualmente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e a do Superior Tribunal de Justiça divergem quanto ao alcance da suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração.

Isto porque, na seara específica da matéria dos contratos e licitações, o Tribunal de Contas da União, na maioria de seus julgados, observa a diferenciação adotada e definida no art. 6º, XI e XII, da Lei 8.666/1993. Vejamos:

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;

Assim, a divergência a respeito da amplitude desta penalidade recai no entendimento de que a suspensão do direito de licitar não se aplica a todas os processos licitatórios, ou seja, de que essa suspensão é válida apenas para as licitações lançadas pelo órgão ou entidade que aplicou a penalidade.

Confira-se o entendimento da Corte de Contas:

3. Por outro lado, o Diretor da unidade técnica especializada manifestou concordância parcial com a proposta de mérito, **divergindo apenas quanto ao juízo sobre o procedimento da DPU ao inabilitar a representante em face de sanção pretérita de suspensão do direito de participar de licitações e de impedimento de contratar com a Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993), aplicada por outro órgão promotor, em afronta ao entendimento do TCU de que a abrangência dessa penalidade se restringe ao órgão/entidade sancionadora.**<sup>1</sup>

**REPRESENTAÇÃO. DÚVIDAS SOBRE A ABRANGÊNCIA DAS PENALIDADES CONTIDAS NO ART. 87 DA LEI 8.666/1993 E NO ART. 7º DA LEI 10.520/2002. CONHECIMENTO. QUESTÃO PACIFICADA NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. FALTA DE CLAREZA DO EDITAL INSUFICIENTE PARA MACULAR O CERTAME. FALHA FORMAL. CIÊNCIA À ENTIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.**

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos pela empresa Artec Ar-Condicionado Ltda. em face do Acórdão 1.835/2015-TCU-Plenário (Relação 34/2015-TCU-Plenário), tratando de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no pregão eletrônico 14000276/2014-ECT/DR/MG, cujo objeto é a prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de climatização,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

[...] 8. **No meu entender, a Lei 10.520/2002 criou mais uma sanção que pode integrar-se às previstas na Lei 8.666/1993. Se pode haver integração, não há antinomia. A meu ver, o impedimento de contratar e licitar com o ente federativo que promove o pregão e**

<sup>1</sup> TCU, Acórdão nº 266/2019, TC 042.073/2018-9, Plenário, Relator Aroldo Cedraz, julgado em 13/02/2019.



**fiscaliza o contrato (art. 7º da Lei 10.520/2002) seria pena mais rígida que a mera suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com um órgão da Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) e mais branda que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com toda a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993).**

9. Tal entendimento possui amparo em diversas deliberações apontadas pelo Acórdão 2.081/2014-TCU-Plenário e pela unidade instrutiva, como, por exemplo, os Acórdãos 3.243/2012, 3.439/2012, 3.465/2012, 408/2013, 739/2013, 842/2013, 1.006/2013, 1.017/2013, 2.073/2013, 2.242/2013, 2.556/2013 e 1.457/2014, todos do Plenário.<sup>2</sup>

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça sustenta o entendimento do conceito ampliado de Administração, que enfatiza o princípio da unidade administrativa, entendendo que a sanção prevista no art. 87, III da Lei 8.666/1993 compreende toda a Administração Pública, nos âmbitos Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, implicando na administração direta e indireta de tais entes federados. Vejamos:

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

1. Por sua vez, o artigo 87 da Lei n. 8.666/93 prevê expressamente entre as sanções para o descumpridor do acordo a multa, a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.
2. Na mesma linha, fixa o art. 7º da Lei n. 10.520/2002.
3. Ademais, o 2º do artigo 87 da Lei de Licitação permite a aplicação conjunta das citadas sanções, desde que facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo no prazo de cinco dias úteis.
4. Da mesma forma, o Item 12.2 do edital referente ao contrato em questão estabelece a aplicação das sanções estipuladas nas Leis n. 10.520/02 e n. 8.666/93, bem como na Resolução n. 5/93 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao inadimplente.
5. Já o mencionado contrato dispunha na Cláusula Oitava sobre a possibilidade de aplicação ao contratado, diante da inexecução total ou parcial do ajuste, de qualquer das sanções previstas na Lei de Licitações, a juízo fundamentado da prefeitura, de acordo com a gravidade da infração.
6. Nesse contexto, não obstante as diversas advertências efetuadas pelo Tribunal de Contas no sentido de que não poderia a recorrente cometer as irregularidades que motivaram as sanções, esta não cuidou para que a unidade responsável pela execução do contrato apresentasse previamente a documentação que atestasse a observância das normas da licitação e das cláusulas contratadas, de modo que não há que se falar em desproporcionalidade da pena aplicada, sobretudo diante da comprovação das condutas imputadas à recorrente, o que autoriza a aplicação da multa e da sanção de impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de um ano, tudo para bem melhor atender ao interesse público.

<sup>2</sup> TCU 01631220155, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 14/10/2015



7. Note-se, ainda, que esta Corte já apontou pela insuficiência da comprovação da regularidade fiscal da matriz e pela necessidade de a filial comprovar tal regularidade se a esta incumbir o cumprimento do objeto da licitação. Precedente.
8. 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.
9. Recurso ordinário não provido.<sup>3</sup>

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

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).
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 (MS 19.657/DF, rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013).
3. Agravo desprovido.<sup>4</sup>

**Assim, diante da divergência jurisprudencial apresentada, considerando a situação e a fundamentação apresentada nos autos, solicitamos apoio jurídico do órgão superior especializado, a Douta Procuradoria Geral do Estado, para dirimir a dúvida quanto ao posicionamento mais adequado a ser adotado.**

#### 4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que a licitação tem sempre por finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o poder público, buscando a proposta mais vantajosa ao Estado, mas sempre pautados nos princípios da legalidade, boa-fé, moralidade, probidade, publicidade e vinculação ao instrumento convocatório;

Considerando a especificidade da matéria e a controvérsia jurisprudencial trazida, bem como o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do Distrito Federal, segundo o qual os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal é que são os responsáveis pela representação judicial e pela consultoria jurídica das respectivas unidades federadas;

Solicitamos apoio do órgão Superior especializado à Douta Procuradoria Geral do Estado para manifestação quanto ao recurso interposto pela empresa **FELDMANN**

<sup>3</sup> STJ. RMS Nº 326.628 - SP (2010/0123926-1). REL. MIN. HERMAN BENJAMIN. J. 6/9/2011

<sup>4</sup> STJ. AIRES 201301345226, GURGEL DE FARIA, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:31/03/2017



|          |
|----------|
| SES-TO   |
| Fls. 389 |
| Visto    |

**W. L. COMÉRCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA**, conforme preleciona o artigo 1º, VI e VII, da Lei Complementar Estadual nº 20/99, que impõe à **Procuradoria Geral do Estado** a competência privativa para *“orientar o pensamento jurídico do Poder Executivo, mediante a fixação de jurisprudências, devidamente atualizadas”* e de *“emitir pareceres nos processos em tramitação nos órgãos do Poder Executivo, para manifestação e parecer conclusivo sobre o tema em apreciação”*.

É o parecer, S.M.J., que submetemos à aquiescência do ilustre secretário, para que surta seus efeitos legais.

**SUPERINTENDÊNCIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS – SES/TO**, Palmas – TO, Capital do Estado, aos 30 dias do mês de março do ano de 2021.

  
**Cyndi Michele R. Miranda**  
Assessora Jurídica

De acordo,

  
**Shirley Barros de Sousa**  
Diretora de Análises de Contratos e Convênios

  
**Paulo César Benfica Filho**  
Superintendente de Assuntos Jurídicos



|        |     |
|--------|-----|
| SES-TO |     |
| Proc.  |     |
| Fls.   | 390 |
| Visto  | X   |

SGD: 2021/30559/047572  
PROCESSO Nº: 2019.30550.010394

### DESPACHO - 380/2021/SES/GASEC

**HOMOLOGO o Parecer Jurídico SES/SAJ/DACC nº. 180/2021**, emitido pela Diretoria de Análises de Contratos e Convênios – DACC, da Superintendência de Assuntos Jurídicos, acerca da **análise jurídica do recurso interposto pela empresa FELDMANN W. L. COMÉRCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA no curso do Pregão Eletrônico nº 231/2020**, que tem por objeto a contratação de empresa (s) especializada (s) no fornecimento de equipamentos de laboratório/hospitalares (Microscópio Biológico).

Por fim, em observância ao art. 1º, VI e VII, da Lei Complementar Estadual nº 20/99, que impõe à **Procuradoria Geral do Estado** a competência privativa para “orientar o pensamento jurídico do Poder Executivo, mediante a fixação de jurisprudências, devidamente atualizadas” e de “emitir pareceres nos processos em tramitação nos órgãos do Poder Executivo”, **devem os autos seguir ao Órgão Jurídico Especializado para manifestação e parecer conclusivo sobre o tema em apreciação.**

**GABINETE DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE – SES/TO**, em Palmas, capital do Estado, aos 31 (trinta e um) dias do mês de março do ano de 2021.

**LUIZ EDGAR LEÃO TOLINI**  
Secretário de Estado da Saúde

SES/GAB





**PROCESSO N°** : 2019 30550 010394  
**INTERESSADO** : SECRETARIA DA SAÚDE  
**ASSUNTO** : RECURSO ADMINISTRATIVO – PREGÃO  
ELETRÔNICO – MICROSCÓPIO  
CITOLOGIA

### PARECER “SCE” N°. 166/2021

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO  
ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE  
EQUIPAMENTOS HOSPITALARES.  
RECURSO ADMINISTRATIVO. PELO  
CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO  
DO RECURSO. CARÁTER OPINATIVO DA  
MANIFESTAÇÃO.

#### 1. Relatório

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA (fls. 370/372), em razão de sua desclassificação no Pregão Eletrônico nº 231/2020 (fls. 269/283 – Vol. II) para aquisição de equipamentos de laboratório/hospitalares (Microscópio Biológico), conforme especificações técnicas contidas no Termo de Referência, Anexo II.

A empresa recorre de decisão que a desclassificou do certame para os itens 01 e 02, por se encontrar impedida de licitar até 10/07/2021, em razão de sanção imposta pelo Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, conforme informações do SICAF de fls. 360/362.

A Ata de Realização do Pregão Eletrônico foi acostado às fls. 363/366-v.

A Recorrente apresentou Recurso às fls. 370/372 em que sustenta que sanção relativa a suspensão de licitar pelo prazo de dois anos restringe-se apenas no âmbito do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Mato

Grosso do Sul e acostou à fl. 372, Ofício, oriundo do IFMS, que comunica o impedimento da empresa de contratar com o IFMS campus Campo Grande pelo prazo de dois anos.

A Superintendência da Central de Licitação, por meio da Decisão (fls. 373/378-v – Vol. II), decidiu por receber e conhecer o recurso, mas julgou o pedido improcedente, mantendo a decisão de desclassificar a empresa.

A Superintendência de Assuntos Jurídicos da Pasta se manifestou por meio do Parecer Jurídico SAJ/DACC nº 180/2021 (fls. 380/389 - Vol. II), apontando divergência jurisprudencial relacionada ao tema, recomendando o envio dos autos à PGE para parecer conclusivo.

Assim, vieram os autos à PGE para análise e manifestação quanto ao recurso da empresa, através do Despacho – 380/2021/SES/GASEC (fl. 390 – Vol. II).

Em síntese, é o relatório.

## 2. Fundamentação

Preliminarmente, cumpre salientar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Ademais, será objeto de estudo tão somente o presente recurso não adentrando nos atos anteriores já consolidados.

Destarte, à luz do art. 132 da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º da Lei Complementar nº 20/1999, incumbe a este órgão de representação estadual prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Superintendência da Central de Licitação da SESAU nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Ainda, em sede inicial, registra-se que a presente consulta será elaborada dentro da lei que rege as contratações com o poder público - Lei 8.666/93 e dos atos normativos relativos ao Pregão Eletrônico – Lei Federal nº. 10.520/2002.

O Edital do Pregão Eletrônico nº. 231/2020, no item 14, à fl. 273-v, contempla o direito de recurso dos licitantes, estabelecendo o prazo de 03

(três) dias úteis para apresentação das razões de recurso pelas licitantes que tiverem manifestado intenção de recorrer durante a sessão pública.

Apesar de não constar no feito a data de recebimento do recurso e suas razões, a Superintendência da Central de Licitações da Pasta atesta, na Decisão de fls. 373/378-v, que a peça é tempestiva.

No mérito, a empresa alega que a suspensão em licitar se limita ao âmbito da IFMS, e, por isso, não abrange outros entes federativos, consoante argumentação acostada no recurso:

“Em linhas gerais, a empresa FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA-ME esclarece que, conforme documento enviado em Anexo no dia 02/02/2021 para os e-mails [cpl.saudeto@gmail.com](mailto:cpl.saudeto@gmail.com) e [superintendencia.licitacao@saude.to.gov.br](mailto:superintendencia.licitacao@saude.to.gov.br), no dia 10/07/2019 em Decisão proferida, Pelo IFMS Campus Campo Grande, foi aplicada a seguinte penalidade:

-Suspensão de Licitar e Impedimento de Contratar com o IFMS Campus Campo Grande por 2 anos.

Como se pode observar, foi aplicada à Recorrente a sanção relativa a suspensão de licitar, pelo prazo de 2 (dois) anos, de participar de LICITAÇÃO PROMOVIDA PELO IFMS Campus Campo Grande, ou seja, a penalidade imposta a empresa FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA – ME se encontra restrita apenas no âmbito INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MAT.G.DO SUL. Por tais razões, não deve ser mantida a desclassificação da empresa Recorrente do certame licitatório.

(...)

Portanto, a empresa Recorrente, tendo em vista o preenchimento das condições estabelecidas, estava devidamente credenciada perante o provedor do sistema eletrônico para participar do referido certame.

(...)

O legislador, ao dispor da amplitude das sanções administrativas, UTILIZOU A CONJUNÇÃO ALTERNATIVA ‘OU’, O QUE SIGNIFICA QUE O IMPEDIMENTO DE CONTRATAR ABRANGE APENAS O ENTE FEDERATIVO QUE APLICOU A PENALIDADE, sem estender-se aos demais”. Isto posto, conforme demonstrado, a Recorrente pleiteia pela a reforma do certame no sentido de anular a desclassificação da licitante FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA – ME, uma vez que a mesma não se encontra impedida de licitar com este órgão, ou seja, encontra--se

apta a participar de licitações com órgãos de qualquer esfera, com exceção da restrição temporária perante apenas o IFMS pelos fundamentos acima demonstrados.”

Consoante extrato do SICAF às fls. 360/362 e Ofício da IFMS (fl. 372), a empresa se encontra impedida de licitar por dois anos de 10/07/2019 a 10/07/2021.

Nesse sentido, observa-se que o item 2 do Edital de Licitação nº 231/2020 (fl. 270) estabelece as condições para participação no certame, interessando, em particular, nos itens 2.2 e 2.5.1:

2.2. Poderão participar deste Pregão os interessados previamente credenciados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, e perante o Sistema eletrônico provido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI, por meio do sítio [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), onde para ter acesso ao Sistema eletrônico, os interessados em participar deste Pregão deverão dispor de chave de identificação e senha pessoal, obtidas junto à SLTI. (...)

2.5. Não poderão participar deste Pregão:

2.5.1. Empresa suspensa de participar de licitação ou de contratar com a Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, durante o prazo da sanção aplicada;”

Destarte, não poderá participar da licitação a empresa impedida de licitar com a Administração Pública. É o caso da recorrente, conforme assevera a certidão de fl. 360, emitida à época da abertura do certame.

Por força do princípio da vinculação ao edital consagrada nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/93, o Edital é a lei do certame e, portanto, deve ser respeitado.

Todavia, verifica-se divergência de entendimento quanto a abrangência da sanção pelo Tribunal de Contas da União e Superior Tribunal de Justiça.

Nos mais recentes julgados do TCU, o órgão de controle externo tem entendido que os efeitos da suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) possui efeitos restritos ao órgão ou entidade que aplicou a penalidade (cf. acórdão 266/2019-P e 2962/2015-P).

No entanto, o entendimento do STJ já consolidado, é no sentido de que a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 estende-se à toda Administração Pública, consoante se observa:

### **Superior Tribunal de Justiça - STJ:**

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 sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública. Recurso especial não conhecido.” (REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins, 2.<sup>a</sup> Turma, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003)

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 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 provido. (REsp 174274/SP, Rel. Ministro Castro Meira, 2.<sup>a</sup> Turma em 19/10/2004, DJ de 22/11/2004) [...] não há sentido em circunscrever os efeitos da ‘suspensão de participação em licitação’ a apenas um órgão público específico. Se um determinado sujeito apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos desta ilicitude se estendem a qualquer órgão. Nenhum órgão da Administração Pública pode contratar com aquele que teve seu direito de licitar ‘suspense’. A menos que lei posterior atribua contornos distintos à figura do inc.III, essa é a conclusão que se extrai da atual disciplina legislativa, [...]. TRF/1<sup>a</sup> Região. 5<sup>a</sup> Turma. AMS nº 2001.34.00.001228-5

Desta forma, por haver divergências entre instâncias de categoria diferentes, já que uma é administrativa e a outra judicial, perfila-se à posição do C. STJ, sendo este o órgão responsável pela uniformização da interpretação das leis federais em todo território nacional. Logo, a solução por Ele encontrada se aplica indistintamente a todos os jurisdicionados. Por sua vez, observa-se apenas o arranjo administrativo-institucional do TCU para o controle de contas federais (da União), não atingindo este a amplitude jurisdicional do STJ no exercício de controle da legalidade do sistema normativo federal.

Em sendo assim, em atenção à vinculação ao edital, e a legalidade e jurisprudência do STJ, entende-se que a empresa se encontra impedida de licitar com todos os Entes da Administração Pública, devendo ser mantida sua desclassificação do certame, conforme disposto nos itens 2.2 e 2.5.1 do Edital.

Acompanhamos, portanto, a decisão da Comissão Permanente de Licitação, constante as fls. 373/378-v.

### 3. Conclusão

Ante o exposto, considerando tudo mais que dos autos consta e abstraindo dos aspectos técnico-administrativos de alçada do Órgão Gestor, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, incluindo a conveniência e oportunidade, que não cabe analisar, esta Subprocuradoria opina pelo conhecimento e desprovimento do recurso em epígrafe.

É o parecer, o qual se submete à superior consideração.

**Subprocuradoria de Consultoria Especial**, em Palmas-TO, aos 27 dias do mês de abril do ano de 2021.

  
**MARIA DAS GRAÇAS RODRIGUES HOFMANN**  
PROCURADORA DO ESTADO  
SUBPROCURADORA DE CONSULTORIA ESPECIAL



**PROCESSO N.º : 2019 30550 010394**  
**INTERESSADO : SECRETARIA DA SAÚDE**  
**ASSUNTO : RECURSO ADMINISTRATIVO – PREGÃO**  
**ELETRÔNICO – MICROSCÓPIO CITOLOGIA**

**DESPACHO “SCE/GAB” N.º 466/2021** - Aprovo a manifestação exarada no Parecer “SCE” n.º 166/2021 (fls. 391/396) emitido pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, que após análise dos autos, opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso administrativo interposto pela empresa FELDMANN W. L. COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA, nos termos da promoção daquela Especializada.

Encaminhem-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins – SESAU** – para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO,**  
em Palmas - TO, 28 de abril de 2021.

~~NIVAIR VIEIRA BORGES~~

~~Procurador-Geral do Estado~~

Márcio Júnio Pires Câmara  
Subprocurador-Geral do Estado



**PROCESSO: 2019/30550/010394****DE: SAJ/DIRETORIA DE ANÁLISES DE CONTRATOS E CONVÊNIOS  
PARA: SUPERINTENDÊNCIA DA CENTRAL DE LICITAÇÃO****DESPACHO SAJ/DACC Nº 282/2021**

Regressaram os autos a esta Superintendência de Assuntos Jurídicos por meio do DESPACHO "SCE/GAB" Nº 466/2021 – (fl. 397), oriundo da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, o qual aprovou as manifestações exaradas no Parecer "SCE" nº 166/2021 (fls. 391/396), que após análise dos autos opinou pelo conhecimento e desprovemento do recurso administrativo interposto pela empresa FELDMANN W. L. COMÉRCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA.

Deste modo, remetemos os autos à **Superintendência da Central de Licitação** para conhecimento e o prosseguimento do certame.

**SUPERINTENDÊNCIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS–SES/TO**, em Palmas, aos 30 dias do mês de abril do ano de 2021.

  
**Cyndi Michele R. Miranda**  
Assessora Jurídica

De acordo,

  
**Shirley Barros de Sousa**  
Diretoria de Análises de Contratos e Convênio