



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 1.015.890
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão
Denunciante: Marcelo Laurindo Pedro
Edgar Nogueira Soares
General Goods Ltda. ME
Denunciado: Município de Uberaba – Poder Executivo
Paulo Piau Nogueira
Carlos Eduardo do Nascimento
Mariana Pangoni Porto Ióca
Elis Regina de Oliveira
Edital: Concorrência Pública nº 002/2017
Apensos: Denúncias nº 1.031.330 e 1.031.510

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. Retornam os presentes autos que versam sobre **Denúncia** oferecida por Marcelo Laurindo Pedro, em face de supostas irregularidades no **Processo Administrativo Licitatório – Concorrência Pública nº 002/2017**, deflagrado pelo Município de Uberaba, possuindo como objeto a contratação de sociedade empresarial para fornecimento de pré-preparo e preparo de alimentação escolar, com fornecimento de todos os gêneros e demais insumos, visando atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE nas unidades escolares da rede municipal de ensino de Uberaba, a ser executado por exercícios financeiros contínuos no valor estimado de R\$27.534.158,67 (vinte sete milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e sessenta e sete centavos).
2. A Denúncia nº 1.031.330 formulada pelo Sr. Edgar Nogueira Soares e a Denúncia nº 1.031.510 formulada pela Sociedade Empresarial General Goods Ltda. ME, também trataram do Processo Administrativo Licitatório – Concorrência Pública nº 002/2017, deflagrado pelo Município de Uberaba, sendo apensados a este processo por determinação do Conselheiro-Relator, conforme fls. 393 e 413.
3. Este representante do *Parquet* de Contas se manifestou às fls. 400/404 e 418/420 – v pela citação do **Sr. Paulo Piau Nogueira**, Prefeito Municipal de Uberaba, e do **Sr. Carlos Eduardo do Nascimento**, Presidente da Comissão Permanente de Licitações do Município de Uberaba e subscritor do Edital da Concorrência Pública nº 002/2017, para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

querendo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresentassem defesa escrita, em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório.

4. Conforme despacho de fl. 421, o Conselheiro-Relator determinou a citação dos interessados para apresentação de defesa no prazo de 15 (quinze) dias.
5. Em resposta, foram apresentados os documentos de fls. 426/538.
6. A Unidade Técnica elaborou o estudo de fls. 542/559.
7. Os autos retornaram ao Conselheiro-Relator que, conforme despacho de fls. 560/560 - v, determinou a citação da Sra. **Mariana Pangoni Porto Ióca**, Chefe da Seção de Nutrição e Alimentação Escolar, da Sra. **Elis Regina de Oliveira**, Diretora de Planejamento, Gestão e Finanças do Município, da Sra. **Mônica Rodrigues do Nascimento**, Secretária Adjunta de Educação do Município, do Sr. **Carlos Eduardo do Nascimento**, Presidente da Comissão Permanente de Licitações do Município de Uberaba e subscritor do Edital da Concorrência Pública nº 002/2017 e do Sr. **Paulo Piau Nogueira**, Prefeito Municipal de Uberaba, para apresentação de defesa no prazo de 15 (quinze) dias.
8. Em resposta, foram apresentados os documentos de fls. 571/624 e 632/661.
9. A Unidade Técnica elaborou novo estudo de fls. 663/675.
10. Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.
11. Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

12. Busca-se o exame de legalidade do **Processo Administrativo Licitatório – Concorrência Pública nº 002/2017**, instaurado pelo Município de Uberaba, ora submetido ao crivo do Ministério Público de Contas por força de Denúncia formulada perante essa Egrégia Corte.

13. No presente caso, restaram como pendentes as seguintes irregularidades: o subitem 5.3.3 do Edital limitou a ampla concorrência, ao impedir a participação de licitantes para além do prazo da sanção prevista na lei, para toda Administração Pública municipal, onde o correto seria sua circunscrição ao âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED local; ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto; violação ao inciso XI do art. 40 da Lei federal nº 8.666/93, que prevê a obrigatoriedade de reajuste da data da proposta, e não do contrato administrativo, conforme consta do item 4.1 do Edital.

14. Este *Parquet* de Contas já se manifestou nos presentes autos (fls. 400/404) a respeito da alegação de limitação da ampla concorrência e pela proibição da participação de licitantes impedidos de contratar com a Administração Direta do Município de Uberaba, prevista no subitem 5.3.3 do Edital, *in litteris*:

No instrumento convocatório em testilha, a Unidade Técnica no estudo de fls. 375/381, entendeu pela existência de irregularidade na **cláusula 5.3.3, que**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

obstou a participação no certame de licitantes declarados impedidos de contratar com a Administração Direta do Município de Uberaba.

Sobre a matéria, este representante do *Parquet* especializado diverge do entendimento da Unidade Técnica, devendo ser considerada correta a previsão contida na mencionada cláusula editalícia.

Veja-se:

5 – DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

[...]

5.3 – **Não poderá participar desta licitação pessoa:**

[...]

5.3.3 – **Impedida de licitar ou contratar com a Administração** Direta do Município de Uberaba/MG. (Grifo nosso).

A vedação acima transcrita decorre da aplicação da sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no artigo 87, inciso III, da Lei federal nº 8.666/93, aplicada por autoridade competente mediante devido processo legal.

Lei federal nº 8.666/93

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

[...] (Grifo nosso).

Nesse contexto, de acordo com o entendimento deste Órgão Ministerial, o licitante que tenha sido eventualmente apenado com a referida sanção no âmbito do Município de Uberaba – MG deve ficar realmente impedido de constituir relações com toda a Administração Municipal, no prazo fixado, em razão da gravidade dessa penalidade e do prejuízo causado aos recursos da coletividade, para que não mais se reiterem novas práticas idênticas.

Nesse sentido, transcreve-se o entendimento dessa Egrégia Corte Mineira de Contas, na Denúncia nº 859.044, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apreciada na Sessão da Segunda Câmara de 22/10/2013, *in litteris*:

O debate sobre a extensão do termo Administração, prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, sempre oscilou na doutrina e na jurisprudência.

Nesse contexto, destaco a posição do TCU, ao julgar o Acórdão nº 3243/2012, no qual ficou sedimentado o entendimento de que a proibição de contratar com Administração, prevista no art. 87, III, da Lei Licitação, ficaria restrita ao órgão sancionador, *in verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Hospfar - Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. contra o Pregão Presencial nº 11/2011, realizado pela Prefeitura Municipal de Cambé/PR, em 22/2/2011, tendo como objeto o fornecimento de medicamentos para serem distribuídos nas Unidades Básicas de Saúde e na Farmácia Municipal. Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Cambé/PR que nas contratações efetuadas com recursos federais observe que a sanção prevista no inciso III do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade contratante; Sobre o tema, Jessé Torres Pereira Júnior entende de igual forma:

Segundo o art. 87, III, a empresa suspensa do direito de licitar e de contratar com a Administração está impedida de fazê-lo tão somente perante o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que aplicou a penalidade, posto que está é a definição que a lei adota.

Em posição diversa, destaco o pensamento de Marçal Justen Filho:

*(...) afigura-se ofender a lógica reconhecer que a conduta ilícita do sujeito acarretaria sanção restrita ao âmbito de um único e determinado sujeito administrativo. **Se o agente apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. Sob um prisma sistêmico, nenhum órgão da Administração Pública poderia contratar com aquele que teve seu direito de licitar "suspensão".

Corroborando o entendimento do doutrinador Marçal, o Superior Tribunal de Justiça – STJ manifestou-se recentemente sobre o tema, conforme notícia extraída no seu site e publicada no dia 27/08/13, *in verbis*:

A suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a administração pública não se restringe ao estado que aplicou a sanção, mas se estende a todos os órgãos públicos, federais e dos demais estados.

Assim, é lícita a inclusão do nome da empresa no Portal da Transparência e no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), geridos pela Controladoria-Geral da União (CGU), que pode firmar acordo de cooperação com os estados para troca de informações.

Essas são conclusões da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao negar mandado de segurança impetrado pela Cozil Equipamentos Industriais contra ato do ministro da CGU. Punida pelo estado de Minas Gerais com a suspensão do direito de contratar com a administração pública estadual por dois anos, em razão de irregularidade na execução de contrato, a empresa questionou sua inclusão no Portal da Transparência, de âmbito federal.

Apesar das divergências de entendimento acima expostas, entendo que a suspensão temporária aplicada ao contratado, abrange todos os órgãos/Entes públicos, sejam eles federais, estaduais ou municipais, não se restringindo ao Ente que aplicou a sanção, sob pena do referido comando normativo torna-se ineficaz. Isso porque, *não faz o menor sentido restringir o âmbito de aplicação da sanção prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, somente, ao órgão sancionador específico, uma vez que vivemos em uma federação, na qual devemos sempre zelar primordialmente pela supremacia do interesse público em todas as suas esferas.*

Assim, ressalto que se uma empresa não cumpriu suas obrigações contratuais é bem provável que ela não consiga desempenhar suas atividades com eficiência e presteza nas próximas contratações com os demais Entes federativos e reincida na inadimplência contratual. Dessa forma, caso a empresa suspensa, nos termos do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, contrate novamente com o Poder Público poderá ocorrer verdadeira afronta aos princípios norteados da Administração Pública, em especial, o da eficiência, da economicidade e da moralidade, além de impedir a seleção da proposta mais vantajosa pela Administração Pública. De toda sorte, pelo princípio da precaução, o Poder Público, diante de uma situação de um provável risco ao erário, deverá tomar as medidas adequadas para evitar prejuízos e impedir a ocorrência de atos que podem desvirtuar o interesse público, sendo a extensão dos efeitos da sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei de Licitações a toda Administração Pública uma manifestação desse princípio.

Nesse sentido, destaco o posicionamento de Juarez de Freitas:

O direito fundamental à boa administração pública (entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas) acarreta o dever de observar, nas relações administrativas, a totalidade dos princípios constitucionais. Entre tais vetores, cumpre destacar, neste capítulo, os princípios da prevenção e da precaução.

O princípio constitucional da precaução, igualmente dotado de eficácia direta e imediata, estabelece (não apenas no campo ambiental), mas nas relações de administração em geral) a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais mesmo nos casos de incerteza quanto à produção de danos fundamentais temidos (juízo de forte verossimilhança). A não observância do dever configura omissão antijurídica, que, à semelhança do que sucede com a ausência da prevenção cabível, tem o condão de gerar dano (material e/ou moral) injusto e, portanto,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marçílio Barenco Corrêa de Mello

indenizável, dispendiosamente absorvido pela castigada massa dos contribuintes.

Portanto, ressalto que a interpretação extensiva, conferida ao art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, visa proibir a participação no certame de empresas que já descumpriram obrigações contratuais, evitando, dessa forma, fraudes e prejuízo ao erário.

Em outras palavras, a interpretação ampla conferida ao inciso III do art. 87 da Lei Licitatória visa impedir qualquer tipo de lesão ao patrimônio público, provocada pela participação de licitantes que não cumpram devidamente os seus deveres obrigacionais.

Diante do exposto, no caso em análise, constato que as expressões Administração Pública e órgãos descentralizados foram empregadas corretamente, uma vez que a sanção prevista no subitem 4.8 do edital refere-se à punição prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, a qual abrange todos os Entes da federação e respectivos órgãos. [...] (Grifo nosso).

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também já se pronunciou sobre a matéria:

Mandado de Segurança - Direito Administrativo - Suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração - Efeitos da sanção do inciso III, art. 87, da Lei nº 8.666/93 - Alcance - Toda a Administração Pública - Penalidade suspensa por liminar - Suspensão que não retroage para alcançar situações jurídicas consolidadas - Segurança concedida.

- Consoante pacífica 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" (STJ, AgInt no REsp 1382362/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. em 07/03/2017, DJe de 31/03/2017).

- A medida liminar concedida no curso da execução da pena para suspender o ato administrativo que implicou a punição administrativa não tem o condão de retroagir para alcançar situações jurídicas consolidadas no período em que a penalidade fora executada.

- Segurança que se concede para anular o ato que considerou habilitada e declarou vencedora de pregão eletrônico sociedade empresária que no momento da abertura da licitação se encontrava impedida de licitar. (TJMG –Mandado de Segurança nº 1.0000.17.041658-0/000. Rel. Des. Belizário de Lacerda, Órgão Especial, j. em 11/10/2017, p. em 24/10/2017). (Grifo nosso).

Registre-se, ainda, o posicionamento do jurista Marçal Justen Filho:

[...] a lógica excluiria o cabimento de sancionamento ao sujeito no estrito âmbito de um único e determinado sujeito administrativo. Se o agente apresenta desvio de conduta que o inabilitam para contratar com um determinado sujeito administrativo, os efeitos dessa ilicitude teriam de se estender a toda a Administração Pública. Assim se passa porque a prática do ato reprovável, que fundamento a imposição da sanção de suspensão do direito de licitar e contratar, evidencia que o infrator não é merecedor de confiança.

Um exemplo prático permite compreender o raciocínio. Suponha-se que o contratado deixe de adimplir às obrigações assumidas num contrato de empreitada de obra pública. Entrega à Administração uma obra defeituosa. Sancionado com a suspensão do direito de licitar, estaria ele livre para contratar com outros entes da Administração pública? Reputa-se que a resposta negativa é a mais compatível com a ordem jurídica. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 892). (Grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Logo, deve ser considerada regular a previsão contida no edital, compreendendo a vedação à participação no certame de licitante impedido de contratar com a Administração Pública Municipal.

15. Em face do exposto, à luz da jurisprudência acima colacionada, este Ministério Público de Contas reitera o parecer anterior para que seja considerada regular a previsão contida no edital, compreendendo a vedação à participação no certame de licitante impedido de contratar com a Administração Pública Municipal.

16. Quanto à ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto, este Órgão Ministerial já se manifestou nos presentes autos (fls. 400/404), nos seguintes termos:

Por fim, quanto ao tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, é importante registrar que o edital da concorrência foi alterado, passando a compreender apenas um lote que englobou a totalidade do objeto, de forma indivisível, e com valor superior a R\$80.000,00 (fl. 308), não havendo, por conseguinte, que se falar em aplicação do artigo 48, incisos I e III, da Lei Complementar federal nº 123/2006.

No entanto, mostra-se cabível o envio de recomendação ao gestor, na forma sugerida pela Unidade Técnica, fl. 381, para que a Prefeitura de Uberaba passe a refletir sobre outras alternativas a permitir o parcelamento do objeto quanto ao fornecimento de alimentação escolar, com vistas ao aproveitamento de recursos locais, como ocorre na aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio da Chamada Pública.

17. Dessarte, não sendo comprovado direcionamento ou má fé e estando tal certame findo, este Ministério Público de Contas reitera a recomendação ao gestor, na forma sugerida pela Unidade Técnica, fl. 380 - v, para que o Município de Uberaba pesquise outras alternativas a permitir o parcelamento do objeto quanto ao fornecimento de alimentação escolar, com vistas ao aproveitamento de recursos locais, como ocorre na aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio de Chamada Pública.

18. Quanto à irregularidade referente ao inciso XI do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê a obrigatoriedade de reajuste da data da proposta, e não do contrato, conforme consta do item 4.1 do edital, a Coordenadoria de Fiscalização de Municípios, com a qual este Ministério Público de Contas corrobora, concluiu que este apontamento não merece prosperar, uma vez que o próprio edital prevê o reajuste dos valores “de acordo com as normas legais aplicáveis”.

19. Assim, considerando que não há nos autos evidência de dano ao erário e que não foi demonstrado dolo, nem erro grosseiro praticado pelos responsáveis, nos termos do art. 28 da Lei federal nº 13.655/2018, este Representante Ministerial **entende não houve prejuízo ao interesse público tutelado**.

20. Logo, vislumbra-se como exaurido o controle de legalidade realizado por essa Corte de Contas.

III. CONCLUSÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

21. *Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) **EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DE MÉRITO**, nos termos do art. 196, § 2º da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- b) ato contínuo, pugna pelo **ARQUIVAMENTO DOS AUTOS**, nos termos do artigo 176, inciso IV, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- c) seja ainda emanada **RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito Municipal de Uberaba, **Sr. Paulo Piau Nogueira**, em analogia ao artigo 275, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), para que, no caso de futuras aquisições de alimentação escolar, busque alternativas a permitir o parcelamento do objeto, com vistas ao aproveitamento de recursos locais, como ocorre na aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio de Chamada Pública.

22. É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Belo Horizonte, 13 de janeiro de 2020.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)