

PARECER PROLIC Nº 153/2025

PROCESSO Nº NUP: 24001.060709/2024-06

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2024 14.11 - SESA

RECORRENTE: DL DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.

OBJETO: Registro de Preço para Futuras e Eventuais aquisições de medicamentos, nas condições estabelecidas no edital e seus anexos.

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. RECURSO ADMINISTRATIVO. PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. 1. SESA. Empresa sancionada. Vedação à participação no certame. Jurisprudência STJ. Punição extensível a toda a Administração Pública. Recorrente punida pela Prefeitura Municipal de São Paulo conforme apontado pela pesquisa ao SICAF e CNEIS. Análise jurídica. Efeito extensivo da sanção. Empresa punida pela 10.520/02 e Lei 8.666/93. Recurso negado.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante **DL DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, a qual insurge-se contra a sua desclassificação no Grupo 01 pregão em epígrafe.

2. Faz-se mister ressaltar que a manifestação de interesse de interpor recurso, no prazo de 20 minutos após declaração da arrematante, e as correspondentes razões recursais, no prazo de 3 (três) dias, foram regulares e tempestivamente registradas em sistema, nos termos do subitem 17.1 e ss do edital.

3. Dessa forma, cumpridos os pressupostos de admissibilidade, conhece-se do recurso administrativo em face da sua tempestividade.

4. Quanto sua desclassificação a recorrente alega que a sanção em

Centro Administrativo Bárbara de Alencar

Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz

Cep: 60811-520 • Fortaleza, Ceará

Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

questão possui abrangência única e exclusivamente no âmbito dos Órgãos sancionadores, estando adstrita ao Município de São Paulo, não havendo impedimento na participação dos demais órgãos da Administração Pública.

5. Registre-se, por oportuno que decorreu *in albis* o prazo para as contrarrazões recursais.

6. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

7. A atuação estatal é pautada pelo regime jurídico administrativo constituído pelo conjunto de princípios e regras que instituem limitações e prerrogativas aptas à consecução da finalidade pública.

8. Dessa forma, as contratações públicas devem decorrer de procedimento licitatório prévio, realizado em uma série de atos concatenados, assegurando a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e o desenvolvimento nacional.

9. Nesse contexto, existem princípios específicos aplicados no âmbito dos procedimentos licitatórios como no feito em cotejo, utilizados como verdadeiras garantias ao administrado, evitando subjetivismos e parcialidade, consoante previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/21 *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Centro Administrativo Bárbara de Alencar

Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz
Cep: 60811-520 • Fortaleza, Ceará
Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

10. Ressalte-se que a modalidade licitatória denominada Pregão é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns. Assim, produtos passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório, por meio de especificações usuais no mercado, serão licitados conforme disciplinado na Lei nº 10.520/2002 e no Decreto Estadual nº 33.326/2019, aplicando-se, subsidiariamente, as normas da lei geral de licitações e contratos.

11. No caso sob análise, a recorrente foi desclassificada do pregão eletrônico em tela por encontrar-se com o seu direito de licitar e contratar com a Administração Pública suspenso, pelo período de um ano, com data de início de 19/11/ 2024 à 18/11/2025 por motivo de falha ou fraude na execução do contrato, com base na Lei 10.520/02 e na Lei 8.666/93, conforme apontado pela pesquisa ao SICAF e CNEIS, fls. 503 dos autos.

ÓRGÃO SANCIONADOR

Nome	Complemento do órgão sancionador	UF do órgão sancionador	
PMSP - SECRETARIA MUNICIPAL DE		SP	
Data de publicação da sanção	Publicação SEM INFORMAÇÃO	Detalhamento do meio de publicação	Data do trânsito em julgado
--			--
Número do processo 6016.2024/0061794	Número do contrato ARP11/SM/2022	Abrangência da sanção EM TODOS OS PODERES DA ESFERA DO ÓRGÃO SANCIONADOR	Observações IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR - LEI Nº 10.520/02, ART. 7º

ÓRGÃO SANCIONADOR

Nome	Complemento do órgão sancionador	UF do órgão sancionador
PMSP - SECRETARIA MUNICIPAL DE		SP

Fundamento legal

LEI 10520 - 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 DESCREDECENCIADO 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.

Centro Administrativo Bárbara de Alencar

Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz
Cep: 60811-520 • Fortaleza, Ceará
Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

12. Desta feita, defende a recorrente, que os efeitos da punição imposta restringem-se ao âmbito da própria unidade sancionadora, não se estendendo a toda a Administração, somente ao órgão que aplica a penalidade, não havendo que se falar em interpretações de outros órgãos ou entes da Administração que atribuam grau de punição diverso da intenção do agente administrativo sancionador. Não obstante o entendimento diverso da recorrente, suas razões não merecem prosperar, conforme passa-se a demonstrar.

13. Com o desiderato de obter melhor análise das razões recursais, cumpre observar o subitem 8.4 do Edital, *ipsis litteris*:

9.5. Não poderão disputar esta licitação com base no art. 14 da Lei no 14.133/2021:

[...]

9.5.3. Pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta, observado o § 1º do art. 14 da Lei no 14.133/2021;

14. Em face de situações que possam ocasionar prejuízo ao procedimento licitatório, especificamente na modalidade de Pregão, seja ele presencial ou eletrônico, observa-se a aplicação do art. 7º da Lei nº 10.520/02, legislação especial que tipifica expressamente em seu texto as condutas que acarretam a aplicação de sanções por parte da Administração Pública, assim dispondo:

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. (g.n.)

Centro Administrativo Bárbara de Alencar
Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz
Cep: 60811-520 • Fortaleza, Ceará
Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

15. Nesse mesmo trilhar, é encontrado no art. 87 e incisos da Lei nº 8.666/93, legislação que versa sobre a licitação no âmbito geral, alcançando todas as suas modalidades:

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. (g.n)

16. Todavia, as expressões “Administração” (no inciso III) e “Administração Pública” (no inciso IV), têm gerado relativa polêmica no meio jurídico, posto que alguns entendem a suspensão do direito de licitar é restrita às licitações a serem realizadas pelo ente sancionador, enquanto que a declaração de idoneidade seria mais ampla, para a Administração Pública em todas as suas esferas.

17. Os adeptos dessa conclusão empreendem interpretação sistemática da Lei Geral de Licitações, que em seu Art. 6º, incisos XI e XII, conceitua diferentemente os dois vocábulos, senão vejamos:

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;

18. O doutrinador Jessé Torres Pereira Júnior¹ se fundamenta nessa distinção feita pela Lei e acrescenta:

¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. pags 858-859.

Compreende-se a diversidade de alcance em sistema que institui penalidades em gradação, da mais leve (advertência) à mais severa (declaração de inidoneidade). Os efeitos da suspensão são restritos ao local em que imposta, quanto ao direito de licitar e contratar; os efeitos da inidoneidade, a mais gravosa das penalidades administrativas previstas na Lei nº 8.666/93, são nacionais, quanto ao mesmo direito de licitar e contratar.

19. Por outro lado, o renomado administrativista Marçal Justen Filho² leciona que os efeitos da penalidade prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93 **estendem-se, indiscutivelmente, a todas as esferas administrativas, veja-se:**

(...) não haveria sentido em circunscrever os efeitos da suspensão de participação de licitação a apenas um órgão específico. Se um determinado sujeito apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. Nenhum órgão da Administração Pública pode contratar com aquele que teve seu direito de licitar suspenso. (Grifos nossos)

20. Observa-se que o mencionado autor, é peremptório ao afirmar que: *“(...) Nenhum órgão da Administração Pública pode contratar com aquele que teve seu direito de licitar suspenso”.*

21. A utilização das sanções pela Administração devem ser pautadas pela cautela, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista não existir vinculação das condutas e sanções, sendo atribuição do juízo de discricionariedade administrativo adequar à conduta a sanção cabível.

22. Nessa esteira, depreende-se que o objetivo principal do dispositivo não é somente penalizar o licitante infrator por comportamentos que vão de encontro ao interesse da Administração, mas adequar a conduta dos interessados a contratar com esta sob os moldes dos princípios da moralidade administrativa, visando a transparência no procedimento licitatório e a segurança jurídica das relações dela advindas.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão – Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005.

23. A competência para a aplicação de tais medidas sancionatórias é do órgão administrativo diretamente atingido pela conduta ilegal do licitante. Pelo princípio do pacto federativo, observa-se que cada ente federativo detém autonomia para tomar suas próprias decisões administrativas, dentre as quais está a aplicação das sanções administrativas.

24. No entanto, ressalte-se que o alcance da medida que impede a empresa de licitar e contratar atinge toda a Administração Pública, e não só o ente federativo que observou a conduta reprovável da licitante.

25. Consequentemente, o principal efeito da decisão que suspende o direito das empresas que praticam as condutas tipificadas na legislação de licitar e contratar com toda a Administração Pública é a sua inabilitação para futuros certames que ensejaria participar.

26. Nesta senda, o posicionamento da melhor doutrina é sólido ao estabelecer que justamente por conta da Administração Pública se caracterizar pela unidade e indivisibilidade, somente se repartindo como forma de aprimorar o desenvolvimento de seus serviços e a capacidade de atender à população, não há como privar o particular de contratar com um órgão específico, mas sim com a Administração como um todo.

27. Ora, caso não fosse este o entendimento, haveria visivelmente violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade, visto que seria deveras contraditório o fato de uma dada empresa estar impedida de participar de licitação e contratar com determinado órgão da Administração Pública, no entanto, continuar gozando, com plenitude, do direito de participar de licitação de outra entidade administrativa.

28. Na linha interpretativa ora desenvolvida, argumenta Marçal Justen Filho³, defendendo o entendimento de que as sanções teriam o mesmo efeito perante toda a Administração Pública:

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

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 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 'suspense'."

29. Ademais, enfatiza-se que nas licitações públicas o princípio da moralidade deverá nortear toda a conduta administrativa. Assim sendo, devem os agentes administrativos envolvidos nas licitações atuarem com lealdade e boa-fé em todos os seus atos, portando-se com seriedade, de modo a garantir a lisura do procedimento, e evitando-se qualquer conduta desfavorável à Administração Pública. Por conseguinte, o mesmo comportamento espera-se do particular perante toda a Administração Pública.

30. A jurisprudência pátria apresenta consonância com esse entendimento, conforme se observa na decisão do Superior Tribunal de Justiça no REsp 151.567/RJ. Na ocasião, o Ministro Francisco Peçanha Martins, relator do voto que decidiu o recurso, reproduziu trecho do voto condutor do acórdão recorrido, do qual transcreve-se o seguinte excerto:

A premissa em que se fundamenta o julgado, ou seja, a diferença conceitual entre órgão da administração pública e órgão da administração, em que se assenta a conclusão de que a penalidade aplicada por este último tem a sua eficácia limitada à jurisdição administrativa do órgão sancionador, **não se compadece com o sistema instituído pela lei de regência, até porque o princípio da moralidade administrativa, insculpido no art. 3º da Lei 8.666/93, não se harmoniza com a ideia de que a improbidade, decorrente da inadimplência do licitante no cumprimento do contrato, tenha por limite a jurisdição administrativa do órgão sancionador.**

[...]

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

Centro Administrativo Bárbara de Alencar

Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz

Cep: 60811-520 - Fortaleza, Ceará

Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

da Administração Pública.
(grifos nossos)

31. Nesse sentido, já se manifestou STJ, *in verbis*:

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

[...]

10. 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.

11. Recurso ordinário não provido.

(Processo RM: 32628/SP. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. 2010/0123926-1. Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 06/09/2011. Data da Publicação/Fonte: DJe 14/09/2011)

32. Nesse mesmo trilhar, a extensão das sanções previstas na Lei nº 8.666/93 voltou à tona na pauta de julgamento do STJ, o qual novamente concluiu pelo **efeito extensivo das penalidades previstas no art. 87, III e IV, do Estatuto Licitatório**, conforme abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA. PENALIDADE APLICADA COM BASE NA LEI 8.666/93. DIVULGAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GERENCIADO PELA CGU. DECADÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LEI EM TESE E/OU ATO CONCRETO. FATO INEXISTENTE.

1. O prazo decadencial conta-se a partir da data da ciência do ato impugnado, cabendo ao impetrado a responsabilidade processual de demonstrar a intempestividade.

2. A Controladoria Geral da União é parte legítima para figurar em mandado de segurança objetivando atacar a inclusão do nome da empresa no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, por ela administrado.

3. O writ impugna ato concreto, oriundo do Ministro dirigente da CGU, inexistindo violação de lei em tese.

4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional.

5. Segurança denegada.

(STJ, S1 - Primeira Seção, MS 19.657/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 14/08/2013, p. DJe 23/08/2013).

Centro Administrativo Bárbara de Alencar

Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz
Cep: 60811-520 - Fortaleza, Ceará
Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

33. Ressalte-se, ainda, que sobre o tema a Procuradoria Geral do Estado do Ceará pacificou o seu entendimento exarando, inclusive, um Parecer Normativo encerrando o assunto *sub examine*, na via administrativo.

34. Dessa forma por força dos princípios da moralidade pública, prevenção, precaução e indisponibilidade do interesse público o administrador público está obrigado a impedir a contratação das entidades punidas sob pena de se tornarem inócuas, as sanções aplicadas pela Administração.

35. Dito isto, conclui-se pelo improvimento do recurso administrativo interposto pela empresa **DL DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, mantendo-se a sua desclassificação no certame por encontrar-se suspensa temporariamente de participar de licitação e impedida de contratar com a Administração.

III. CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, à luz dos princípios e normas que norteiam a atuação da Administração Pública, OPINA-SE pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso administrativo interposto pela empresa **DL DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, submetendo a demanda à decisão do douto Pregoeiro.

Fortaleza, 18 de Março de 2025.

SIMONE MAGALHÃES OLIVEIRA
Procuradora do Estado - PROLIC

STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR
Procurador do Estado – PROLIC

Centro Administrativo Bárbara de Alencar
Av. Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz
Cep: 60811-520 • Fortaleza, Ceará
Fone: (85) 3459.6300 | Fax: (85) 3101.3606

DECISÃO

O Pregoeiro, adotando como fundamentos fáticos e jurídicos o teor do Parecer PROLIC nº 153/2025, os quais incorpora à presente decisão, decide **CONHECER** o recurso administrativo interposto pela empresa **DL DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, no procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 2024 1421-SESA e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** à pretensão, restando mantida a desclassificação da recorrente neste certame licitatório.

Fortaleza 18 de Março de 2025.



Marcelo Soares da Mota
Pregoeiro

À consideração do ~~do~~to **PROCURADOR GERAL DO ESTADO** para análise.

De Acordo
Fortaleza



Rafael Machado Moraes
Procurador-Geral do Estado

