



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.814 - DF (2014/0032601-4)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
IMPETRANTE : CONSULTORA DE ENGENHARIA H S Z LTDA
ADVOGADO : JOÃO MARCELO LIMA PEDROSA E OUTRO(S) - CE012511
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ATO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA-GERAL. ALEGAÇÕES DE NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE AFASTADA. PROCEDIMENTO REGULAR.

1. Hipótese em que se pretende a concessão da segurança para que se reconheça a ocorrência de nulidades no processo administrativo disciplinar que culminou na aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal.
2. O Ministro de Estado do Controle e da Transparência é autoridade responsável para determinar a instauração do feito disciplinar em epígrafe, em razão do disposto no art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República combinado com os artigos 18, § 4º, da Lei n. 10.683/2003 e 2º, inciso I, e 4º, § 3º, do Decreto n. 5.480/2005.
3. A regularidade do processo administrativo disciplinar deve ser apreciada pelo Poder Judiciário sob o enfoque dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, sendo-lhe vedado incursionar no chamado mérito administrativo.
4. Nesse contexto, denota-se que o procedimento administrativo disciplinar não padece de vicissitude, pois, embora não exatamente da forma como desejava a impetrante, foi-lhe assegurado o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, bem como observado o devido processo legal, sendo que a aplicação da pena foi tomada com fundamento em uma série de provas levadas aos autos, inclusive nas defesas apresentadas pelas partes, as quais, no entender da autoridade administrativa, demonstraram suficientemente que a empresa impetrante utilizou-se de artifícios ilícitos no curso do Pregão Eletrônico n. 18, de 2006, do Ministério dos Transportes, tendo mantido tratativas com a empresa Brasília Soluções Inteligentes Ltda. com o objetivo de fraudar a licitude do certame.
5. Pelo confronto das provas trazidas aos autos, não se constata a inobservância dos aspectos relacionados à regularidade formal do processo disciplinar, que atendeu aos ditames legais.
6. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Assusete Magalhães e os Srs. Ministros



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão e, ocasionalmente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília (DF), 14 de março de 2018(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.814 - DF (2014/0032601-4)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
IMPETRANTE : CONSULTORA DE ENGENHARIA H S Z LTDA
ADVOGADO : JOÃO MARCELO LIMA PEDROSA E OUTRO(S) - CE012511
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Mandado de segurança impetrado, em 13 de fevereiro de 2014, pela Consultoria de Engenharia HSZ Ltda contra ato que atribui ao Chefe da Controladoria-Geral da União, por meio do qual "busca obter a cassação dos efeitos da decisão proferida pelo Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União proferida em 19 de dezembro de 2013, nos autos do Processo Administrativo n. 00190.013658/2012-43, que a declarou inidônea para licitar e contratar com a Administração Pública" (fl. 2).

A impetrante considera que a decisão é ilegal e desproporcional porque: (i) foi proferida por autoridade incompetente; (ii) é resultado de procedimento em que não se observou o devido processo legal, negando o contraditório e a ampla defesa; (iii) é severa.

Entende que a competência para aplicação da penalidade, nos termos do art. 87, IV, § 3, da Lei n. 8.666/1993, é do Ministro vinculado ao órgão contratante, e não do Ministro da CGU, que não contém qualquer vínculo hierárquico com o Ministério dos Transportes. Aduz que a Nota Técnica confeccionada pela Controladoria-Geral da União não contém fundamentos idôneos para embasar a declaração de inidoneidade; que todas as provas que produziu no âmbito administrativo foram desconsideradas; que, sem fundamentação, a penalidade foi aplicada em grau máximo; que, havendo mais de um contrato, há necessidade de procedimentos administrativos específicos para a aplicação de penalidades. Trata-se mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda., em razão de ato supostamente abusivo e ilegal do Ministro do Estado do Controle e da Transparência, Sr. Jorge Hage Sobrinho, consistente em despacho publicado no Diário Oficial da União de 26 de janeiro de 2009, que declarou a inidoneidade da impetrante para licitar e contratar com o Poder Público, com fundamento nos arts. 87 e 88 da Lei 8.666/93, nos autos de processo administrativo n. 00190.036879/2007-12, instaurado na Controladoria-Geral da União (CGU), para apurar irregularidade nos Pregões Eletrônicos n.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1/2006, do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, e n. 18/2006, do Ministério dos Transportes.

Assim requereu seja deferida a medida liminar, *inaudita altera pars*, no sentido de suspender os efeitos da declaração de inidoneidade para contratar com a Administração imposta à impetrante, até que seja proferida decisão definitiva no presente mandado de segurança, a fim de que seja anulada a decisão proferida pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, ante as violações acima apontadas, as quais atingem o direito líquido e certo da impetrante.

A liminar foi indeferida às fls. 675-676.

As informações foram prestadas às fls. 687-745:

"EMENTA. MS nº 20814/DF. Inadequação da via eleita. Pretensão do revolvimento fático das provas contidas em processo administrativo. Matéria complexa. Extinção do feito sem resolução de mérito. Competência do ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para aplicar a penalidade de declaração de idoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública. Observância durante o curso de todo procedimento administrativo do contraditório e da ampla defesa. Mérito. Demonstração pela CPAF, no curso da instrução do processo administrativo n. 00190.013658/2012-33, da prática de diversos ilícitos por parte da impetrante através de seus dirigentes. Denegação da ordem.

O parecer do Ministério Público foi pela denegação da segurança (fls. 748-758).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.814 - DF (2014/0032601-4)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ATO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA-GERAL. ALEGAÇÕES DE NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE AFASTADA. PROCEDIMENTO REGULAR.

1. Hipótese em que se pretende a concessão da segurança para que se reconheça a ocorrência de nulidades no processo administrativo disciplinar que culminou na aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal.
2. O Ministro de Estado do Controle e da Transparência é autoridade responsável para determinar a instauração do feito disciplinar em epígrafe, em razão do disposto no art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República combinado com os artigos 18, § 4º, da Lei n. 10.683/2003 e 2º, inciso I, e 4º, § 3º, do Decreto n. 5.480/2005.
3. A regularidade do processo administrativo disciplinar deve ser apreciada pelo Poder Judiciário sob o enfoque dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, sendo-lhe vedado incursionar no chamado mérito administrativo.
4. Nesse contexto, denota-se que o procedimento administrativo disciplinar não padece de vicissitude, pois, embora não exatamente da forma como desejava a impetrante, foi-lhe assegurado o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, bem como observado o devido processo legal, sendo que a aplicação da pena foi tomada com fundamento em uma série de provas levadas aos autos, inclusive nas defesas apresentadas pelas partes, as quais, no entender da autoridade administrativa, demonstraram suficientemente que a empresa impetrante utilizou-se de artifícios ilícitos no curso do Pregão Eletrônico n. 18, de 2006, do Ministério dos Transportes, tendo mantido tratativas com a empresa Brasília Soluções Inteligentes Ltda. com o objetivo de fraudar a licitude do certame.
5. Pelo confronto das provas trazidas aos autos, não se constata a inobservância dos aspectos relacionados à regularidade formal do processo disciplinar, que atendeu aos ditames legais.
6. Segurança denegada.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Como já indicado na decisão monocrática de indeferimento da liminar, não procede a alegação da impetrante de que a Controladoria-Geral da União não tem competência funcional para processar e julgar o processo administrativo disciplinar em questão, mas sim o Ministério dos Transportes, por ser este o órgão onde ocorreu a suposta irregularidade.

Com efeito, os artigos 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República combinado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com os artigos 18, § 4º, da Lei n. 10.683/2003 e 2º, inciso I, e 4º, § 3º, do Decreto n. 5.480/2005, conferem ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência a responsabilidade para determinar a instauração do feito disciplinar em epígrafe.

Quanto às demais questões suscitadas, consoante relatado, pretende a empresa impetrante a concessão da segurança para que se reconheça a ocorrência de nulidades no processo administrativo disciplinar que culminou na aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal.

Aduz, em síntese, que teve seu direito de ampla defesa e contraditório cerceado no âmbito administrativo pela negativa da oitiva de testemunhas, sendo que teve de obter ordem judicial para tanto. Disse que, sem qualquer amparo, a autoridade impetrada teria decidido contra as provas produzidas nos autos e com fundamento em fatos não articulados no libelo acusatório.

Ocorre, no entanto, que, como afirmou a própria impetrante, as testemunhas que arrolou foram ouvidas, ainda que por ordem judicial, produzindo-se o meio de prova pretendido.

Outrossim, as questões referentes ao limites do libelo, já reiteradamente decidido neste Superior Tribunal de Justiça, correspondem aos fatos durante a apuração. A autora promoveu sua manifestação sobre todos os atos processuais, devidamente representada, motivo pelo qual não se observa nulidade decorrente de falta de defesa e de contraditório.

Assim, as irresignações não merecem acolhida.

É que, no controle jurisdicional do ato disciplinar, compete ao Poder Judiciário apreciar tão somente a regularidade do procedimento à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não se podendo proceder a incursões no mérito administrativo. Examina-se, assim, apenas o ato impugnado quanto ao seu aspecto legal, ou seja, a sua conformidade com a lei, com o ordenamento jurídico, não havendo espaço para reconstituição de provas.

Nesse sentido, vale transcrever os seguintes julgados desta Corte:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR EM ANDAMENTO. PORTARIA. REVOGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. EXCESSO DE PRAZO. INEXISTÊNCIA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MÉRITO ADMINISTRATIVO. FALTA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. A regularidade do processo administrativo disciplinar deve ser apreciada pelo Poder Judiciário sob o enfoque dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, sendo-lhe vedado incursionar no chamado mérito administrativo.
2. A sindicância é o procedimento investigatório necessário para a apuração de irregularidades ocorridas no serviço público, "sendo desnecessária a observância de alguns princípios basilares e específicos da processo administrativo " (RMS nº 11.079, DJU de 7/6/2000).
3. O excesso de prazo não implica nulidade como prevê o art. 169, § 1º, da Lei nº 8.112/90.
4. Segurança denegada (MS 9396/DF, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Terceira Seção, julgado em 13/12/2004, DJ 24/04/2006)

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. ATOS DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, DA ISONOMIA E DA IMPARCIALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. DESCONSTITUIÇÃO DA PROVA ACUSATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA.

1. O procedimento administrativo disciplinar não padece de nenhuma vicissitude, pois assegurou à servidora o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório.
2. Não houve, na hipótese, prolação de qualquer juízo de convicção prévio pela comissão disciplinar que ensejasse à imparcialidade do julgamento administrativo que resultou na demissão da servidora, em razão da prática de ato de improbidade.
3. Sopesadas, no relatório final, a distinção de natureza e gravidade das infrações perpetradas pelos servidores e, também, reconhecidas as circunstâncias pessoais favoráveis de apenas um dos investigados, o qual foi apenado com advertência, não há, portanto, que se falar em violação ao princípio da isonomia.
4. A aferição de inocência pela alegada inexistência de prova apta a ensejar a condenação, é inviável na via eleita, porquanto demandaria o reexame e revolvimento do conjunto fático-probatório colhido no bojo do processo disciplinar.
5. Segurança denegada, ressalvada, todavia, a utilização das vias ordinárias (MS 9.660/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, Terceira Seção, julgado em 24/4/2005, DJ de 23/5/05).

Sob esse enfoque, há que se ponderar que a decisão administrativa pela aplicação da pena de inidoneidade foi fundamentadamente tomada com base no conjunto fático-probatório dos autos, inclusive nas defesas apresentadas pela parte, as quais, no entender da autoridade administrativa, demonstraram suficientemente que a empresa impetrante não demonstrou destinação diversa dos valores anotados em nome dos servidores do DNIT, tampouco demonstrou os motivos pelos quais essas anotações foram feitas, o que era seu ônus.

Por oportuno, cabe aqui deixar registrado que a Constituição Federal, de fato, por meio do disposto no artigo 5º, incisos LIV e LV, instituiu as garantias do contraditório e da ampla defesa. Todavia, tais princípios não são absolutos, de modo que, a exemplo do que ocorre no processo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

judicial, a decisão administrativa que motivadamente indefere a produção de provas tidas por dispensáveis em face de que o objeto da investigação não configura cerceamento de defesa. Em outras palavras, o indeferimento motivado de produção de provas, mormente quando se mostram dispensáveis diante do conjunto probatório, não enseja cerceamento de defesa. A respeito: RMS 13.144/BA, de minha relatoria, Quinta Turma, DJ de 10/4/06; e MS 8.877/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, Terceira Seção, DJ de 15/9/03.

A empresa sustenta, ainda, que foram desconsideradas no procedimento administrativo provas documentais que atestavam a inocência da diretoria da empresa. Aduz que os fatos que ensejaram a declaração de inidoneidade nunca poderiam ter sido julgados juntos, mas sim instaurados procedimentos administrativos para a apuração de cada qual, para que então promovesse uma argumentação idônea a aplicar a pena no grau máximo previsto em lei.

Feitas tais considerações, não há como se concluir pela existência de direito líquido e certo à concessão do *mandamus* ao fundamento de que a CGU cometeu constantes abusividades processuais e materiais no feito administrativo, tendo em vista que, conforme ficou demonstrado, o procedimento administrativo disciplinar, que culminou na proibição de contratar com a Administração Pública, não padece de nenhuma vicissitude, pois, foi assegurado à impetrante o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, bem como observado o devido processo legal.

Ademais, sobre a sanção imposta, está ela prevista nos artigos 87 e 88, da Lei de Licitações. Nesse caminho, pelo confronto das provas trazidas aos autos, não se constata a inobservância dos aspectos relacionados à regularidade formal do processo disciplinar, que atendeu aos ditames legais.

Por tais razões, denego a segurança.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0032601-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 20.814 / DF

Números Origem: 00190013658201243 190013658201243

PAUTA: 14/03/2018

JULGADO: 14/03/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : CONSULTORA DE ENGENHARIA H S Z LTDA
ADVOGADO : JOÃO MARCELO LIMA PEDROSA E OUTRO(S) - CE012511
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações -
Sanções Administrativas

SUSTENTAÇÃO ORAL

Compareceu à sessão, a Dra. MARIANA MUNHOZ DA MOTA, pela UNIÃO.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães e os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão e, ocasionalmente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.