MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.553 - DF (2018/0203643-5)

RELATOR	**:**	**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
IMPETRANTE	:	PMH PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA
ADVOGADOS	:	FÁBIO MENDONÇA E CASTRO - DF018484 PAULO ROBERTO MACHADO CUNHA - DF013635 YURI FREITAS CARVALHO MACHADO CUNHA - DF038457 DEBORA FERREIRA MACHADO - DF040259
IMPETRADO	:	MINISTRO DA TRANSPARENCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES.	:	UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MINISTRO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. INCLUSÃO NO CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS - CEIS. INCLUSÃO. PENALIDADE. SUSPENSÃO EM LICITAÇÃO. LIMITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

I - Ação mandamental proposta por empresa fornecedora de medicamentos contra ato do Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União, que efetuou o registro no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, sustentando que a penalidade nele elencada teria sido distinta da aplicada pela entidade sancionadora.

II - O argumento segundo o qual a restrição alcançaria somente a possibilidade de contratação com Hospital da Criança de Brasília, e por um período de um ano, não se sustenta.

III - O registro da aplicação da penalidade decorre de expressa determinação legal, e deve observar o conteúdo e alcance normativo idealizados pelo legislador, no que o ato coator não se mostra violador de direito líquido e certo.

IV - Sendo una a Administração, os feitos da suspensão de participação em licitação não ser restringem a um órgão do poder público. Precedentes: MS 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Primeira Seção, DJe 23/08/2013, REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Segunda Turma, DJ 14/04/2003.

V - 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." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Dra. EMILIANA ALVES LARA, pela parte INTERES.: UNIÃO Brasília (DF), 13 de maio de 2020(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.553 - DF (2018/0203643-5)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda impetra mandado de segurança, com pedido liminar, contra ato do Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, consubstanciado no registro da impetrante no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS com penalidade distinta da que lhe fora efetivamente aplicada pela entidade sancionadora.

Afirma que, na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, nos termos do seu contrato social, é uma das principais fornecedoras de produtos do seguimento de saúde e pesquisa científica do Centro-Oeste, representando diversas marcas mundiais, tendo realizado o Contrato nº 22/2016 com o Hospital da Criança de Brasília José Alencar, instituição gerida pela organização social denominada ICIPE – Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada, para aquisição de insumos/reagentes para exames (hormônios e imunologia).

O Hospital teria apresentado reclamação alegando atraso na entrega de materiais durante a vigência contratual, gerando decisões e recursos, tendo-lhe sido aplicada a "penalidade de suspensão temporária da empresa em participar de cotações prévias ou contratar com o Hospital da Criança de Brasília por um período de 1 ano".

Ocorre que a autoridade coatora fez constar no CEIS que a impetrante foi sancionada "pela suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos", nos termos do art. 87, III, da Lei n. 8.666/90.

Afirma, em síntese, que por ser o ICIPE organização social, entidade de direito privado, não poderia se falar em qualquer penalidade prevista na Lei de Licitações, mas somente no contrato e no Decreto Distrital n. 33.390/2011.

Explica que tal "anotação equivocada da pena" (fl. 13) pode culminar na

exclusão prematura da impetrante em diversos certames públicos, no que requer, liminarmente, a alteração do referido registro, corrigindo-se o tipo de sanção; a fundamentação legal e a descrição da fundamentação legal, substituindo-a pelas aplicáveis ao caso concreto.

A autoridade coatora prestou informações aduzindo, em síntese, que a penalidade de suspensão sempre tem por base a lei, e nunca apenas um contrato privado; que a respectiva sanção pautou-se nos termos do art. 23 da Lei n. 12.846/2013, e que o registro no CEIS de qualquer sanção que implique em restrição ao direito de participar em licitação ou de celebrar contratos com a Administração Pública se dá em observância aos arts. 43 e 44, do Decreto n. 8.420/2015.

O Ministério Público Federal opinou pela concessão da ordem (fls. 100-103).

A impetrante peticionou esclarecendo que o escopo do *mandamus* é corrigir a sanção, pois não foi efetivamente aquela registrada no CEIS, não sendo, como entende a autoridade coatora, limitar a abrangência da penalidade administrativa que lhe fora imposta (fls. 105-107).

Liminar indeferida (fls. 110-112).

É o relatório.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.553 - DF (2018/0203643-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):

A ação de mandado de segurança pressupõe a existência de um evidente direito líquido e certo.

Na hipótese, a punição ao impetrante é fato incontroverso nos autos, não se evidenciando o apontado direito a ser amparado, ainda que se argumente que a impetrante não se volta contra a sanção, mas contra a forma equivocada que teria sido registrada.

Transcrevo, porquanto pertinentes ao deslinde da controvérsia, as razões expendidas pela autoridade coatora, *verbis:*

> 10. Apenas a título de contextualização da demanda, é de se notar que a impetrante relata que a pena de um ano de suspensão aplicada pelo Hospital da Criança de Brasilia tem por base contrato estritamente privado entre uma empresa privada e uma instituição denominada Organização Social, que não deve Obediência. à Lei 8.666, de 1993.
>
> 11. Inicialmente, sem adentrar no mérito das alegações relacionadas à entidade sancionadora, que não tem vinculação com o Poder Executivo federal, observa-se que argumentação jurídica da impetrante merece ressalva. Isso - porque alega que a sanção de, suspensão por um ano aplicada tem por base um contrato estritamente privado. Contudo, a penalidade de suspensão deve ter previsão legal e é considerada pela doutrina uma cláusula exorbitante compatível apenas com contratos administrativos. Sendo assim, a aplicação da penalidade de suspensão por qualquer órgão ou entidade tem sempre por base a Lei, já que não e nunca apenas um contrato privado.
>
> 12. No que toca à autoridade máxima deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e que interessa, pois, ao conteúdo e alcance desta manifestação, tem-se que a inclusão, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, de registro de aplicação de penalidade prevista em Lei decorre de expressa determinação legal, conforme se verifica na redação do art. 23 da Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção:
>
> > Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público; instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.
>
> 13. Conforme informado pela Corregedoria-Geral da União na Nota Técnica n° 464/2017/CGPAC/CRG, o CEIS é um banco de informações de caráter público mantido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e

que deve ser alimentado com o registro de todas as sanções administrativas aplicadas pela Administração Pública que impliquem, em algum grau, restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração.

14. De forma mais específica, a determinação de registro, no CEIS, de qualquer sanção que implique em restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública foi estabelecido no Decreto n° 8.420/2015:

> Art. 43. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS conterá informações referentes às sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de participar dc licitações ou de celebrar contratos com a administração pública de qualquer esfera federativa, entre as quais:
>
> (...)
>
> Art. 44. Poderá ser registradas no CEIS outras sanções que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública, ainda que não sejam de natureza administrativa.

15. Como não poderia ser de outra forma, o registro da penalidade no CEIS deve observar o conteúdo e o alcance normativo idealizados pelo legislador, sendo que os efeitos do ato sancionatório decorrem das regras positivadas e também do entendimento jurisprudencial que incrementam e compõem o ordenamento jurídico.

16. Assim, os efeitos da sanção de suspensão não devem ser restringidos a órgão ou entidades sancionadores, de forma que não caberia ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, na condição de gestor do CEIS, promover a inclusão de registro de penalidade em descompasso com o que estabelece a legislação.

17. Portanto, sem defender a legalidade, a legitimidade ou a justiça da penalidade imposta pelo HOSPITAL DA CRIANÇA DE BRASÍLIA JOSÉ ALENCAR que, diga-se de passagem, não se encontra vinculado ao Exmo. Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União, fato é que uma vez aplicada a pena de "suspensão", por prazo um ano, não há como incluir no CEIS uma informação distorcida que denotaria uma restrição de efeitos como pretende a impetrante, sob pena de se efetuar a inclusão de registro incompatível com o ordenamento jurídico e o entendimento do e. Superior Tribunal de Justiça, a quem cabe dar a última palavra no que tange à interpretação da legislação federal no plano infraconstitucional. Confira-se:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ALCANCE DA PENALIDADE. TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
>
> I. 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 dc 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, DJc

23/08/2013).

3. Agravo desprovido.

(Aglnt no REsp 1382362/PR, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/03/2017, ale 31/03/2017)

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 Midoneidade (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. SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208)

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.DANO INEXISTENTE.1. O prazo decadencial corita: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 pirticipar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional.5. Segurança denegada.(MS 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013)

18. Portanto, salvo se estivesse imbuído de uma intenção manifesta de contrariar o ordenamento jurídico e, notadamente, o entendimento jurisprudencial consolidado no e. Superior Tribunal de Justiça, o que, por óbvio, não se verifica, não poderia o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União proceder a outra formatação e/ou conteúdo do registro que não aquela que fora realizada.

19. Ademais, conforme informado nas 'Notas Técnicas n° 464 e 699/CGPAC/CRG, o conteúdo disponibilizado no Portal da Transparência, o que inclui os registros do CEIS, possuem natureza meramente informativa, de forma que o Cadastro de Empresas em si não se consubstancia num meio de restrição à contratação com a Administração.

20. Em verdade, ,o que se configura como causa suficiente e necessária

para o impedimento de contratação ' com a Administração da empresa sancionada é a penalidade aplicada, pelo prazo que perdurarem seus efeitos, e não o mero registro de tal informação no, CEIS. Nessa linha, é importante' consignar a ineptência de previsão legal para - restrições ao direito de participar de licitações ou celebrar contratos com a Administração Pública unicamente na existência de registros do CEIS.

21. Verifica-se, pois, que o ato praticado pela autoridade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União subsumiu-se à Lei e ao entendimento jurisprudencial do intérprete mor da legislação federal no plano infraconstitucional, não havendo que se falar em lesão à direito líquido e certo do impetrante.

Ante o exposto, ausente o alegado direito líquido e certo, denego a ordem.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2018/0203643-5 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS 24.553 / DF**

PAUTA: 13/05/2020 JULGADO: 13/05/2020

Relator
Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocuradora-Geral da República
Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretário
Bel. RONALDO FRANCHE AMORIM

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE	:	PMH PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA
ADVOGADOS	:	FÁBIO MENDONÇA E CASTRO - DF018484 PAULO ROBERTO MACHADO CUNHA - DF013635 YURI FREITAS CARVALHO MACHADO CUNHA - DF038457 DEBORA FERREIRA MACHADO - DF040259
IMPETRADO	:	MINISTRO DA TRANSPARENCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES.	:	UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. EMILIANA ALVES LARA, pela parte INTERES.: 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."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.