



**PARECER Nº: 15.957/2018/CJ/AGE-AGE**

PROCESSO Nº: 1080.01.0000145/2017-08

PROCEDÊNCIA: SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTERESSADO: Controlador-Geral do Estado  
CITEROL Comércio e Indústria de Tecidos e Roupas Ltda.

DATA: 07/02/2018

CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA: Licitações. Sanções administrativas.

ASSUNTO: Processo administrativo punitivo decorrente de irregularidades em processo de licitação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO. LICITAÇÃO. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. ART. 38, INCISO IV, C/C ART. 45, INCISOS II E IV; ART. 47, CAPUT E § 2º E ART. 48, TODOS DO DECRETO ESTADUAL N. 45.902/2012. ART. 12 E 14 DA LEI ESTADUAL N. 14.167/2002 E ART. 87, INCISO IV, C/C ART. 88, INCISO II, DA LEI N. 8.666/93. INCLUSÃO NO CAFIMP. PROCEDIMENTO. RECOMENDAÇÕES. OBSERVÂNCIA DO ART. 20 DA RESOLUÇÃO SEDS N. 1.335/2012. NOTA JURÍDICA NAJ N. 490/2017.

Não se inclui na competência da Advocacia-Geral do Estado o reexame de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas à discricionariedade da autoridade competente para a decisão de processo administrativo punitivo.

Não cabe recurso hierárquico para o caso, mas apenas pedido de reconsideração da decisão de instância única, conforme art. 109, III, da Lei n. 8.666/93, o art. 6º da Lei n. 13.994/2001 e o § 3º do art. 41 do Decreto regulamentar 45.902/2012.

A regra do art. 7º, §§ 2º e 3º, da Lei Estadual n. 13.994, de 2001, não alcança a revisão do mérito da decisão administrativa, mas apenas eventual ilegalidade formal do procedimento.

Opinamos pelo direcionamento da proposta feita na Nota Técnica 102/2017/CAFIMP, da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral do Estado, encampada pelo Controlador-Geral do Estado, à autoridade que proferiu a decisão no pedido de reconsideração da empresa CITEROL, nos autos do processo administrativo n. 017/2013, respeitando-se os limites de revisão formal do processo punitivo, cuja competência para decisão é exclusiva de Secretário de Estado ou autoridade equivalente, na forma da legislação em vigor.

E, com fundamento no poder-dever de autotutela administrativa, pelo retorno dos autos à Secretaria de Estado de Administração Prisional para atender ao disposto no art. 20 da Resolução SEDS n. 1.335, de 2012, e CERTIFICAR a regularidade formal do processo, conferindo especialmente se foi disponibilizada à empresa CITEROL toda a documentação necessária ao exercício do direito de defesa, inclusive os documentos indicados em seu recurso, de f. 1.307 a 1354, visando a evitar alegação de nulidade, ratificando-se, quanto ao mais, a orientação contida na conclusão da Nota Jurídica-NAJ n. 490/2017.

## I. RELATÓRIO

O Controlador-Geral do Estado solicita manifestação da Advocacia-Geral do Estado acerca da inclusão do nome da empresa CITEROL Comércio e Indústria de Tecidos e Roupas Ltda. no CAFIMP - Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual.

Após decisão do Secretário de Estado Adjunto de Administração Prisional relativamente ao pedido de reconsideração da empresa apenada com a declaração de inidoneidade, tendo sido acolhida a Recomendação da Comissão Processante Permanente da Secretaria de Estado de Defesa Social - Recomendação CPP n. 002/2014, os autos do Processo Administrativo Punitivo n. 017/2013 (decisão de folhas 1.061, confirmada, f. 1.298) foram encaminhados à Controladoria-Geral do Estado para inclusão da informação no CAFIMP.

Recebidos os autos na Controladoria-Geral do Estado, foi emitida a Nota Técnica n. 102/2017/CAFIMP, f. 1.364 A 1.365, concluindo que a questão decidida no processo punitivo é complexa, "restando dúvida em relação à possibilidade de responsabilização da empresa". Em razão disso, opinou-se por solicitar análise jurídica específica "acerca dos elementos

probatórios e fundamentos contidos nos autos".

O Controlador-Geral do Estado se colocou de acordo com as conclusões da Nota Técnica 102/2017 e encaminhou o processo para análise e manifestação da AGE.

Análise prévia foi empreendida pela Coordenação de Licitações e Contratos do NAJ - Núcleo de Assessoramento Jurídico da AGE, sobrevindo a Nota Jurídica n. 490/2017, de folhas 1.369 a 1.376, remetendo-se o expediente a essa Consultoria Jurídica para exame.

É o relatório.

## II. PARECER

Trata-se de conversão em diligência do processo administrativo punitivo n. 017, de 2013, pelo Controlador-Geral do Estado, após encampar conclusão da Nota Técnica n. 102/2017/CAFIMP, antes de exercer sua competência de inclusão do nome da empresa CITEROL no CAFIMP. A decisão fundamenta-se no art. 7º, § 3º e 4º, da Lei Estadual n. 13.994/2001.

Os fundamentos expostos em referida Nota Técnica da Assessoria Jurídica da CGE-MG, que levaram à conclusão de que haveria dúvida quanto à possibilidade de responsabilização da empresa CITEROL foram relativos a "elementos probatórios e fundamentos contidos nos autos".

### **I. Não cabimento do recurso hierárquico interposto pela CITEROL. Pedido de reconsideração interposto e decidido. Instância única de decisão no caso.**

A Auditoria Setorial Interna da Secretaria de Estado de Administração Prisional - SEAP, por meio do Ofício USC/SEAP n. 252/2017, de folhas 1.357, encaminhou o "Recurso Administrativo Hierárquico" para a Controladoria-Geral do Estado para análise e adoção das medidas cabíveis, resultando na presente consulta, tendo o Controlador-Geral do Estado acolhido as conclusões da Nota Técnica n. 102/2017/CAFIMP, convertendo o processo em diligência.

Em nosso entender, houve um equívoco procedimental no ato da Auditoria Interna da SEAP.

O art. 7º da Lei n. 13.994/01 prevê o encaminhamento dos autos do processo administrativo "que concluírem pela aplicação da penalidade" para inscrição no CAFIMP, ou seja, processo finalizado com a decisão do Secretário. Nesse sentido, o art. 20 da Resolução SEDS n. 1.335/2012 preceitua que a Auditoria Setorial deverá certificar a regularidade do processo e enviá-lo ao Secretário para que este o encaminhe à Controladoria:

*Art. 20 – No caso de decisão final no sentido de aplicar sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública ou suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Estadual, a Comissão Processante que recomendou a aplicação da penalidade deverá encaminhar o processo à Auditoria Setorial, no prazo de 2 (dois) dias úteis.*

*§ 1º – A Auditoria Setorial analisará o processo, e constando a sua regularidade o certificará e enviará ao Secretário de Estado de Defesa Social e este o encaminhará à Controladoria Geral do Estado, a quem compete promover a inscrição do fornecedor no CAFIMP.*

Ademais disso, não há previsão de recurso hierárquico para a hipótese sob exame, seja na Lei n. 13.994, de 2001, no Decreto regulamentar n. 45.902/2012 ou na Resolução SEDS n. 1.335, de 2012. Somente há previsão de recurso hierárquico na hipótese de decisão do ordenador de despesas, nos termos do art. 41 do Decreto n. 45.902/2012, quando a sanção for diversa de declaração de inidoneidade.

A sanção de declaração de inidoneidade é de competência exclusiva do Secretário de Estado ou de autoridade a ele equivalente, nos termos do parágrafo único do art. 6º da Lei n. 13.994/2001 - regra repetida no § 3º do mesmo art. 41 do Decreto regulamentar 45.902 - abaixo transcritos, contra a qual cabe pedido de reconsideração, na esteira do previsto no inciso III do art. 109 da Lei n. 8.666/93:

*Art. 6º Não sendo aceita a defesa a que se refere o art. 5º, o fornecedor estará sujeito, sem prejuízo das demais sanções previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a administração pública estadual ou à declaração de inidoneidade.*

*Parágrafo único. A aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade, conforme previsto no § 3º do art. 87 da Lei Federal nº*

8.666, de 1993, é de competência exclusiva de Secretário de Estado ou autoridade equivalente, insuscetível de delegação.

(...)

Art. 41. Não acolhidas as razões de defesa apresentadas pelo fornecedor, o Ordenador de Despesas aplicará a sanção cabível, publicando a decisão no Diário Oficial, da qual caberá recurso, nos termos do inciso I do art. 109 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

§1º O fornecedor será informado por ofício, acompanhado de cópia da decisão, ou por carta com aviso de recebimento, abrindo-se prazo para apresentação de recurso ou pedido de reconsideração, nos termos do art. 109 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

§ 2º No caso de se tratar de interessado que se encontre em lugar ignorado ou inacessível, a intimação será feita por meio de publicação oficial.

§ 3º A aplicação da sanção de declaração de inidoneidade é de competência exclusiva do Secretário de Estado ou de autoridade a ele equivalente, nos termos da lei, cabendo pedido de reconsideração, nos termos do inciso III do art. 109 da Lei Federal nº 8.666, de 1993

Ademais, se houvesse previsão de recurso hierárquico próprio contra a decisão do Secretário de Estado, deveria ser dirigido ao Governador do Estado, eis que não há relação de hierarquia entre o Secretário de Estado de Defesa Social ou de Administração Prisional e o Controlador-Geral do Estado.

Observe-se que o art. 42 do Decreto 45.902/2012 prevê a faculdade de interposição de recurso ou de pedido de reconsideração, conforme a autoridade que houver decidido, na forma do art. 41. Ou seja, de forma alternativa e não cumulativa, significando concluir que, para a espécie, há previsão apenas de pedido de reconsideração, por se tratar de decisão de instância única. E por essa razão mesma foi solicitado parecer jurídico para subsidiar a decisão sobre o pedido de reconsideração interposto pela CITEROL, com fundamento no art. 17 da Resolução SEDS n. 1.335/2012 (verificar à folha n. 1.293) que repete a regra do art. 42 do Decreto n. 45.902/2012. Eis o teor do art. 17:

Art. 17 – Recebido o recurso ou pedido de reconsideração, a CPP encaminhará o processo à Assessoria Jurídica solicitando parecer em até 15 (dias) dias úteis, **para subsidiar a decisão final**, e esta o encaminhará ao Secretário de Estado de Defesa Social. (Negritamos)

Demonstrada, pois, a ausência de previsão de recurso hierárquico para o caso, não havendo garantia constitucional do duplo grau em sede de processo administrativo, como vem firmando o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. A título ilustrativo, REsp 1046376, representativo de controvérsia. (Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201401579794&dt\\_publicacao=12/05/2016](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201401579794&dt_publicacao=12/05/2016)).

## II. Alcance do disposto no art. 7º, § 3º, da Lei Estadual n. 13.994, de 2001. Respeito às competências de cada órgão.

O art. 7º, § 3º, da Lei Estadual n. 13.994, de 2001, que faculta à Auditoria-Geral do Estado (atual Controladoria-Geral do Estado) a conversão do processo em diligência antes de determinar a inclusão do nome ou razão social do fornecedor punido no CAFIMP, parece não ter o alcance expresso na Nota Técnica da Assessoria Jurídica da CGE. Eis o teor do art. 7º:

Art. 7º Os órgãos ou entidades do Poder Executivo encaminharão à Auditoria-Geral do Estado, até o quinto dia útil de cada mês, os autos dos processos administrativos que **concluírem pela aplicação** de uma das sanções mencionadas no art. 6º.

§ 1º O encaminhamento dos autos dos processos administrativos, nos termos deste artigo, é de responsabilidade do ordenador de despesas do órgão ou entidade.

§ 2º A Auditoria-Geral do Estado procederá à análise do processo administrativo e determinará a inclusão, no Cadastro de que trata esta Lei, do nome ou da razão social do fornecedor punido.

§ 3º Em razão da análise a que se refere o § 2º, a Auditoria-Geral do Estado poderá converter o processo em diligência à autoridade que aplicou a sanção, sugerindo a sua revisão, para adequá-la aos preceitos da legislação, nos termos do art. 64 da [Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002](#).

*§ 4º A conversão do processo em diligência, nos termos do § 3º, implica a suspensão dos efeitos da decisão, até a sua confirmação ou revisão. (Destaque nosso).*

Logo, a possibilidade de sugestão de revisão do processo administrativo, dirigida à autoridade administrativa prolatora da decisão, somente está prevista para hipótese de vício de legalidade, como previsto no art. 64 da Lei n. 14.184, de 2002, segundo o qual a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade, respeitados os direitos adquiridos.

Essa previsão, em nosso sentir, não alcança o mérito do ato administrativo na espécie, consistente em decidir pela aplicação da penalidade com base em provas amplamente produzidas, inclusive com auditoria instaurada para a finalidade específica de apurar os ilícitos indicados na portaria inaugural do processo. Caso contrário, estaria a admitir-se a substituição da competência exclusiva do Secretário, como expresso no parágrafo único do art. 6º da Lei n. 13.994, de 2001, por outra autoridade de mesma hierarquia de outro órgão.

Dessa forma, entendemos que os motivos postos na Nota Técnica 102-CAFIMP - revisão de elementos probatórios - não amparam a revisão sugerida.

Acresce-se, com a devida venia e reiterando o quanto exposto na Nota Jurídica NAJ n. 490, de 2017, que não se inclui na competência da Advocacia-Geral do Estado o reexame do mérito da decisão administrativa, notadamente a valoração das provas e a sanção administrativa aplicada. Somente se houver vício de legalidade do procedimento, cumpre ao Procurador do Estado se manifestar.

De qualquer modo, apenas para demonstrar que houve ampla produção de provas e foi realizado acurado exame no bojo do processo administrativo, na Nota Jurídica NAJ n. 490, explicitou-se o trabalho da Comissão Processante, com base em cujos elementos de prova analisados por esta foi emitido o Parecer n. 0261-2014-AJU-237, observando-se que foi apresentada defesa, sendo os argumentos detidamente analisados pela Comissão Processante em seu relatório para concluir pela Recomendação CPP 002/2014.

Constou do Parecer 0261, da Assessoria Jurídica da SEDS, o recebimento, pela CITEROL, de documentos *a posteriori*, oportunizando-se a essa empresa sobre eles se posicionar em seu pedido de reconsideração, de folhas 1.261 a 1.284, conforme se pode confirmar do exame dos autos. Da fundamentação desse parecer, consta expressamente a "regularidade formal" do processo, além de concluir pela legalidade da aplicação da penalidade diante dos fatos e elementos probatórios constantes dos autos.

No corpo da Nota Jurídica NAJ n. 490 abordou-se a ausência de divergência quanto ao atendimento ao devido processo legal, como posto no Parecer n. 0261, de f. 1.285 a 1.293.

Sobre a insistência da Recorrente quanto à vista de documentos, a Comissão Processante, na contrafé da notificação para intimação, de folhas n. 1083, afirmou que os documentos referidos pela empresa se encontram juntados aos autos do Processo.

A Recorrente não aponta qual informação constaria de documento ao qual não tenha tido acesso e que pudesse - objetivamente - prejudicar seu direito de defesa, o que se faz necessário para justificar sua alegação.

Não obstante, mesmo diante do não cabimento do recurso hierárquico, mas com fundamento na autotutela administrativa, pode manter-se a diligência, mas deverá ser dirigida à Secretaria de Estado de Administração Prisional, com a recomendação de se certificar nos autos que foi disponibilizado à Recorrente vista de toda a documentação necessária ao exercício do direito de defesa, inclusive os documentos indicados em seu recurso de f. 1.307 a 1354 -com fundamento no art. 20 da Resolução SEDS n. 1.335, de 2012:

*Art. 20 – No caso de decisão final no sentido de aplicar sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública ou suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Estadual, a Comissão Processante que recomendou a aplicação da penalidade deverá encaminhar o processo à Auditoria Setorial, no prazo de 2 (dois) dias úteis.*

*§ 1º – A Auditoria Setorial **analisará o processo, e constando a sua regularidade o certificará e enviará ao Secretário de Estado de Defesa Social e este o encaminhará à Controladoria-Geral do Estado**, a quem compete promover a inscrição do fornecedor no CAFIMP. (...)* (Destacamos)

### III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando:

i) o não cabimento de recurso hierárquico para o caso, tratando-se de decisão de instância única, conforme o art. 109, III, da Lei n. 8.666/93, o art. 6º da Lei n. 13.994/2001 e o § 3º do art. 41 do Decreto regulamentar 45.902/2012.;

ii) o entendimento no sentido de que a regra do art. 7º, §§ 2º e 3º, da Lei Estadual n. 13.994, de 2001, não alcança a revisão do mérito da decisão administrativa, mas apenas eventual ilegalidade formal do procedimento; e

iii) que escapa à competência da Advocacia-Geral do Estado o reexame de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas à discricionariedade da autoridade competente para o ato,

opinamos:

a) por deixar de proceder à análise na extensão proposta na Nota Técnica 102/2017/CAFIMP, da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral do Estado, que justificou o encaminhamento do expediente ao Advogado-Geral do Estado pelo Controlador-Geral do Estado, por escapar à competência da Advocacia-Geral do Estado;

b) no sentido de que a proposta feita na Nota Técnica 102/2017/CAFIMP, da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral do Estado, encampada pelo Controlador-Geral do Estado, seja dirigida à autoridade que proferiu a decisão no pedido de reconsideração da empresa CITEROL, nos autos do processo administrativo n. 017/2013, respeitando-se os limites de revisão formal do processo punitivo, cuja competência para decisão é exclusiva de Secretário de Estado ou autoridade equivalente, na forma da legislação em vigor;

c) com fundamento no poder-dever de autotutela administrativa, pelo retorno dos autos à Secretaria de Estado de Administração Prisional para atender ao disposto no art. 20 da Resolução SEDS n. 1.335, de 2012, e CERTIFICAR a regularidade formal do processo, conferindo especialmente se foi disponibilizada à empresa CITEROL toda a documentação necessária ao exercício do direito de defesa, inclusive os documentos indicados em seu recurso, de f. 1.307 a 1354, visando a evitar alegação de nulidade, ratificando-se, quanto ao mais, a orientação contida na conclusão da Nota Jurídica-NAJ n. 490/2017.

À consideração superior.

**NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA**  
**Procuradora do Estado de Minas Gerais**  
**MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692**

**Parecer aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**  
**Danilo Antônio de Souza Castro**

**Parecer aprovado pelo Advogado-Geral do Estado**  
**Onofre Alves Batista Júnior**



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Servidor(a) Público(a)**, em 07/02/2018, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).  
Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Servidor(a) Público(a)**, em 19/02/2018, às 17:30, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).  
Nº de Série do Certificado: 154125403465029785689481714169423024660



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado-Geral do Estado**, em 21/03/2018, às 09:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0224213** e o código CRC **FAA2A157**.

**Referência:** Processo nº 1080.01.0000145/2017-08

SEI nº 0224213