Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público

Apelação Cível nº 0856674-88.2022.8.19.0001

Apelante: SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA

Apelado: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relator*:* JDS. DES. ISABELA PESSANHA CHAGAS.

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. SUSPENSÃO DO DIREITO DE LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTROVÉRSIA QUANTO AO TERMO INICIAL DO PERÍODO DE SUSPENSÃO. PRETENSÃO DE CONSIDERAR A DATA DA PUBLICAÇÃO DA DECISÃO, NO DIÁRIO OFICIAL, COMO INÍCIO DO PRAZO SANCIONATÓRIO. EFICÁCIA PRÁTICA DA SANÇÃO QUE SÓ OCORRE APÓS O REGISTRO NOS SISTEMAS QUE SÃO CONSULTADOS PELOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS AO REALIZAR A LICITAÇÃO. A SANÇÃO DEVE SER REGISTRADA APÓS O ATO SANCIONADOR SE TORNAR DEFINITIVO (IRRECORRÍVEL ADMINISTRATIVAMENTE). ARTIGO 161, *CAPUT* DA LEI Nº 14.133/2011. DOCUMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS QUE NÃO EVIDENCIAM A ARBITRARIEDADE DO ATO IMPUGNADO, CONSIDERANDO QUE A DECISÃO PROLATADA PELO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL, EM RECURSO HIERÁRQUICO, FOI PUBLICADA APÓS O REGISTRO DA SANÇÃO NOS ÓRGÃOS COMPETENTES. MANEJO DA AÇÃO MANDAMENTAL QUE PRESSUPÕE A DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO INVOCADO, MEDIANTE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DENEGAÇÃO DA ORDEM. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

ISABELA PESSANHA CHAGAS:18077 Assinado em 29/09/2023 19:41:34
Local: GAB. JDS. DES. ISABELA PESSANHA CHAGAS

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
19
Carimbado Eletronicamente

A C Ó R D Ã O

Vistos, discutidos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores da Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora.

VOTO DA RELATORA

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA em face do Subsecretário de Gestão Administrativa da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro

Na forma do § 4º, do artigo 92 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, adoto o relatório do juízo sentenciante, assim redigido (e-doc.47021904).

> *SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. impetrou MANDADO DE SEGURANÇA contra ato do SUBSECRETÁRIO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, alega que a autoridade coatora determinou o cumprimento de penalidade de suspensão do direito de licitar e de contratar com a SEAP/RJ, baseada em informação equivocada.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Sustenta a impetrante, em resumo, que: 1) foi lhe aplicada a sanção de suspensão do direito de licitar e contratar com a Secretaria de Administração Penitenciária do Governo do Estado do Rio de Janeiro -SEAP/RJ pelo prazo de 01 ano; 2) a referida suspensão foi publicada no Diário Oficial em 22 de novembro de 2021 e, por isso, teria já foi integralmente cumprida em 22 de novembro de 2022; 3) a autoridade impetrada, no entanto, determinou que ainda faltava o prazo de 120 dias perante o SIGA e de 121 dias perante o CEIS/CNEP, sob o argumento de que o registro perante o primeiro ocorreu em 03/03/2022 e no segundo em 04/03/2022.

Inicial veio acompanhada de documentos nos ids 34703409/34703439.

Decisão, no id 36298175, indeferindo a liminar.

Informações prestadas pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária em id. 39045002.

Impugnação no id 41093944, sustentando, a ausência de direito líquido e certo, e que o termo inicial da aplicação da penalidade é com a inclusão nos sistemas do Estado, o que ocorreu apenas em março de 2022.

Promoção do Ministério Público, no id 46739536, opinando pela denegação da segurança.

O Juízo *a quo* julgou a lide nos seguintes termos:

*Em face do exposto, **DENEGO A ORDEM**, já que inexiste o direito líquido e certo do impetrante, julgando extinto o processo com análise do mérito.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Condeno o impetrante ao pagamento das despesas processuais, na forma do artigo 84 do CPC/2015.

Sem condenação em honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei 12.016/09.

Recurso de Apelação do impetrante no qual sustenta que o ato da autoridade coatora, tem causado diversos prejuízos à empresa, diante do cumprimento da penalidade. Afirma que foi surpreendida com a retomada de penalidade de suspensão e impedimento de licitar que já havia sido cumprido. Alega que a empresa não pode ser prejudicada em virtude da inércia da Administração Pública. Defende que os efeitos da condenação/sanção desde 22/11/2021, não importando a data da inserção dos dados no sistema, a saber em 03/03/2022, que ocorreu por conduta omissão dos agentes públicos. Assevera que, diante da publicidade do ato sancionatório, houve imediata ciência dos concorrentes do mercado, fato que inviabilizaria a participação da empresa em qualquer certame (e-doc. 51280648).

Contrarrazões da parte autora (e.doc.069337772).

Manifestação da Procuradoria de Justiça (e-doc. 0007).

É o relatório. Passo ao Voto.

Recebo o recurso de apelação no duplo efeito. Recurso tempestivo e preparado.

Presentes as condições recursais (legitimidade, interesse e possibilidade jurídica) e os pressupostos legais (órgão investido de jurisdição, capacidade recursal das partes e regularidade formal - forma escrita, fundamentação e tempestividade), a apelação deve ser conhecida.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
22
Carimbado Eletronicamente

Trata-se de Mandado de Segurança com o objetivo de anular o ato administrativo, exarado pela autoridade coatora, em 25/10/2022, determinando a inclusão da impetrante, no cadastro de empresas suspensas de licitar, pelo período de 120 dias no SIGA (Sistema Integrado de Gestão de Aquisições) e 121 dias no CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas)/CNEP (Cadastro Nacional das Empresa Punidas, para cumprimento dos 06 (seis) meses de suspensão determinada pelo Secretário de Estado de Administração Penitenciária.

O Magistrado *a quo*, em sentença, julgou improcedente o pedido da autora, denegando a segurança pretendida, entendendo pela ausência de direito líquido e certo.

Entende este Relator que a sentença não merece reforma.

O Mandado de Segurança cabe na proteção de direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data ameaçado ou violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública. O ato de autoridade será a ação ou omissão de agente ou órgão com poder de decisão que viole uma justa pretensão individual ou coletiva.

O direito líquido e certo protegido pelo Mandado de Segurança é aquele cujos fatos sejam incontroversos mediante provas pré-constituídas, documentalmente aferíveis e sem a necessidade de investigações comprobatórias.

Nas palavras do Prof. Hely Lopes Meirelles: *Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não tiver*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
23
Carimbado Eletronicamente

delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais. (in Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, 20ª Edição, Ed. Malheiros, São Paulo, págs. 34/35).

O ato objurgado pelo mandado de segurança, portanto, tem que ser uma ação ou omissão da autoridade pública que viole ou ameace concretamente um direito individual ou coletivo, razão pela qual o *mandamus* só deve ser impetrado contra um ato concreto de natureza pública, independentemente do revestimento formal sob o qual se apresenta.

Sustenta o artigo 1º da Lei 12.016/2009 que:

> *"Art. 1o Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça."*

In casu, sustenta a impetrante que foi excluída da licitação nº 10/2018, por não ter apresentado as certidões negativas de débitos fiscais e trabalhistas. Alega que está dispensada por decisão do juízo onde tramita a sua recuperação judicial de apresentar certidões negativas para participar das licitações. Sustenta que sua exclusão teria sido arbitrária, razão pela qual pretende a exclusão da pendência com a sua participação no certame.

Cinge-se a controvérsia quanto a data do início dos efeitos da penalidade consistente na suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração Pública. Pretende a apelante o reconhecimento da data da publicação em diário oficial, como termo inicial, enquanto ao Estado do Rio de

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
24
Carimbado Eletronicamente

Janeiro afirma que o início é o efetivo registro da sanção nos cadastros apropriados, quais sejam, o SIGA estadual e o CEIS/CNEP federal.

Compulsando os autos, verifica-se a instauração em face da empresa impetrante do Processo Administrativo SEI nº 210108/000237/2021, por inexecução parcial do contrato, no qual restou-lhe aplicada a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993, a princípio pelo Exmo. Sr. Secretário de Estado de Administração Penitenciária, consubstanciada na suspensão do direito de licitar, pelo prazo de 01 ano, reduzido para 06 meses, em razão do provimento do recurso administrativo, dirigido ao Chefe do Executivo Estadual, sendo os autos encaminhados à SEAP para ciência e adoção das medidas cabíveis (e-doc. 34703415).

Todavia, em razão da Assessoria Jurídica ter constatado o cumprimento de apenas 65 dias de punição à empresa no sistema SIGA, tendo em vista sua inclusão aos 03/03/2022, e de 64 dias no CEIS/CNEP, pois ali inscrita aos 04/03/2022, restou recomendado ao setor técnico pertinente a realização do registro de mais 120 dias no SIGA e 121 no CEIS/CNEP, a fim de que se completasse o período de 06 meses da penalidade aplicada pela autoridade competente, em decisão transitada na esfera administrativa e, portanto, passível de cumprimento (e-doc. 34703415).

Ao contrário do que pretende fazer crer a recorrente, não há que se falar em atribuição de eficácia prática da sanção de suspensão, na data da publicação da decisão no Diário Oficial, em 22/11/2021, posto que ainda pendente de interposição de recursos, visto que a própria decisão consignou prazo de cinco dias para interposição de recurso administrativo, o que de fato ocorreu.

Sucede que, a Lei nº 14.133/2011[1], prevê que a sanção deve ser registrada, após a data em que o ato sancionador se tornou definitivo (não mais recorrível) perante a administração. O legislador dispôs, no artigo 161, *caput*, da

[1] Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Lei nº 14.133/2011, que a publicização da penalidade deve ser realizada no de 15 dias úteis. Vejamos:

> *"Os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos deverão,* ***no prazo máximo 15 (quinze) dias úteis****, contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por eles aplicadas, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal."*

À guisa de conclusão, percebe-se que, apenas em 03/05/2022, houve a publicação da decisão do Governador do Estado do Rio de Janeiro, dando provimento ao recurso da impetrante, para reconhecer a ilegalidade da decisão que majorou a penalidade de 06 (seis) meses para 1 (um) ano, evidenciando que, somente nesta data o ato sancionador restou irrecorrível (e-doc. 42007913).

Desta feita, não nos parece que o registro da penalidade em Sistema Integrado de Gestão de Aquisição foi realizado em 03/03/2022 e no Sistema Integrado do CEIS/CNEP em 04/03/2022, tenha ocorrido a destempo, tampouco em inobservância à previsão legal.

De igual modo, o ato coator realizado em 25/10/2022, não impôs nova penalidade à impetrante, posto que objetivou a adequação da penalidade no sentido de decotar os 65 dias de suspensão já cumpridos pela empresa.

Outrossim, havendo expressa disposição legal no sentido de que a administração deve proceder ao registro da sanção no prazo de 15 (quinze) dias úteis, não há mais dúvida acerca do termo inicial do impedimento de licitar e contratar.

Ademais, como bem ressaltado pelo douto Procurador de Justiça no parecer anexado ao e-doc. 0007, o Decreto n° 46.910/2020, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o uso do Sistema

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
26
Carimbado Eletronicamente

Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA, dispõe em seu art. 12, caput, e §1º, o seguinte:

> *"Art. 12 - As sanções previstas nos art. 86 e 87 da Lei Federal nº 8.666/93, no art. 7º da Lei Federal nº 10.520/2002, no art. 47 da Lei Federal nº 12.462/2011 e nos art. 82 e 83 da Lei Federal 13.303/2016 devem ser registradas, pelos órgãos e entidades do estado, licitantes e/ou contratantes, no SIGA.*
>
> *§1º* ***Após o registro mencionado no caput, deverá ser remetido para o Órgão Central do Sistema Logístico, no prazo máximo de 05 (cinco) dias, o extrato da publicação no Diário Oficial do Estado do ato de aplicação das penalidades previstas nos incisos III e IV do art. 87 a Lei Federal n.º 8.666/93, no art. 7º da Lei Federal nº 10.520/2002, no art. 47 da Lei Federal nº 12.462/2011 e no inciso III do art. 83 da Lei Federal 13.303/2016, contendo, no mínimo, o número do processo, o enquadramento legal, nome e CPF ou CNPJ do penalizado e o período de aplicação da sanção, de modo a possibilitar a efetivação e a formalização da extensão dos seus efeitos para todos os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro."***

De fato, a interpretação literal dos dispositivos legais que tratam do tema em voga, parece legitimar o ato impugnado, no sentido de estabelecer a data do registro como termo a quo para contagem do prazo sancionatório.

Neste particular, a pretensão, *via mandamus* não merece prosperar.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
27
Carimbado Eletronicamente

Por todo o exposto, insuficiente o lastro probatório para demonstrar a presença de direito líquido e certo, aludido na exordial, conclui-se pela denegação da segurança, posto que o writ demanda a apresentação de prova pré-constituída.

.

Por tais fundamentos, **VOTO no sentido de conhecer e negar provimento ao recurso de apelação da impetrante, mantendo-se a sentença em sua integralidade.**

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica

JDS Isabela Pessanha Chagas

Desembargador Relator

b

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ