



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Egrégia 12ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

Apelação Cível n.º: 5070698-11.2021.4.04.7000

Apelante: Auto Socorro e Mecânica Carvalho Ltda. ME

Apelada: União

Relator: Desembargador Federal Luiz Antônio Bonat

PARECER

Trata-se de apelação cível interposta por Auto Socorro e Mecânica Carvalho Ltda. ME¹ em face da sentença proferida pelo Juízo da 5ª Vara Federal de Curitiba/PR que julgou improcedente o mandado de segurança que objetivava a declaração de nulidade das penalidades impostas em processo administrativo (Processo Administrativo SEI n.º 08659.045339/2020-64)².

Em suas razões recursais, aduz, em síntese, que celebrou contrato administrativo com a União (Polícia Rodoviária Federal - PRF) para a prestação de serviços de recolhimento e guarda de veículos de terceiros, sendo que, no curso da execução contratual, respondeu a 5 (cinco) processos administrativos, que foram reunidos em julgados em conjunto, no bojo do qual lhe foi aplicada pena de impedimento de licitar/contratar com a PRF. Sustenta, contudo, que a penalidade deve ser anulada porquanto teria havido violação ao devido processo legal e a seu direito de exercer ampla defesa, uma vez que lhe teria sido negado pedido de produção de provas de maneira imotivada e porque não lhe teria sido oportunizada a apresentação de alegações finais. Requer a reforma do *decisum*.

1 Evento n.º 49, autos originários.

2 Evento n.º 40, autos originários.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Regularmente processado o feito, vieram os autos com vista ao Ministério Público Federal.

I) DO INTERESSE PÚBLICO

Tendo em vista tratar-se de situação envolvendo a aplicação de penalidade de impedimento de contratação com o Poder Público, decorrente de processo administrativo, nos termos da Lei nº. 9.784/99, entende o Ministério Público Federal estar presente interesse público na situação em apreço, nos termos do artigo 178, inciso I, do Código de Processo Civil³, razão pela qual se manifesta nos termos que seguem.

II) DO MÉRITO

Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado por Auto Socorro e Mecânica Carvalho Ltda. ME em face do Superintendente da Polícia Rodoviária Federal de Curitiba objetivando a declaração de nulidade do processo administrativo (Processo Administrativo SEI nº 08659.045339/2020-64) que aplicou à impetrante a penalidade de impedimento de contratação com o Poder Público.

Aduziu, em suma, que teria havido violação ao devido processo legal e a seu direito de exercer ampla defesa, uma vez que lhe teria sido negado pedido de produção de provas de maneira imotivada e porque não lhe teria sido oportunizada a apresentação de alegações finais.

³ Art. 178 O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:
I - interesse público ou social; (...)





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Intimada, a Polícia Rodoviária Federal prestou informações⁴.

O Ministério Público Federal apresentou parecer manifestando-se pela denegação da segurança⁵.

Instruído o feito, sobreveio sentença de improcedência⁶.

Em face dessa decisão, a parte autora interpôs o presente recurso de apelação⁷.

Não obstante as razões de apelo, verifica-se que a sentença prolatada não merece reparos. Vejamos.

A recorrente requer a anulação da decisão administrativa (Processo Administrativo SEI nº 08659.045339/2020-64) que aplicou sanção de suspensão de licitar e impedimento de contratar com a autoridade impetrada pelo prazo de dois anos. Referiu, para tanto que no curso da execução do contrato administrativo firmado com a União/Polícia Rodoviária Federal, foram instaurados cinco procedimentos a fim de apurar supostas infrações, tendo apresentado defesa única para todos os procedimentos, requerendo a produção de provas. Não obstante, a autoridade e administrativa teria julgado todos os processos administrativos (reunidos sob o n.º 08659.045339/2020-64) sem conceder prazo para a produção de provas e para apresentação de alegações finais, sem justificativa para tal negativa, afrontando normas dos artigos 2º, X, e 38, da Lei n. 9.784/99.

Requer a anulação da decisão administrativa.

Ocorre que, diferentemente do pontuado pela parte impetrante, não restou demonstrado o cerceamento de defesa alegado na inicial. Isto

4 Evento nº 21, autos originários.

5 Evento nº 30, autos originários.

6 Evento nº 40, autos originários.

7 Evento nº 49, autos originários.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

é, conforme se verifica do processo originário, o Contrato Administrativo nº 12/2017 foi firmado aos 06 de junho de 2017, tendo como objeto a “prestação de serviços de recolhimento, guarda de veículos de terceiros objeto de Medidas Administrativas (Grupo 14 - UOP Furnas e Grupo 16 - Uop Imbaú) previstas na Lei nº. 9.503, de 1997, aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal, bem como, e destombamento ou içamento de veículos abandonados, avariados, recuperados e acidentados ao longo das rodovias federais sob circunscrição da SRPRF/PR e áreas de interesse da União”.

No curso da execução contratual, foram constatadas irregularidades, que ensejaram a instauração de procedimentos administrativos.

Em resumo, tocante ao processo administrativo nº 08659.045339/2020-64, verificou-se irregularidades da contratada junto aos órgãos municipais, tais como em relação as Licenças Sanitárias e Alvará de Funcionamento (atualizados), bem como débitos de IPVA de veículos pertencentes à terceirizada.

Já em relação ao processo administrativo nº 08659.096464/2018-18, restou verificado o recebimento de denúncias de suposta substituição de peças de veículos sob guarda e responsabilidade da empresa Auto Socorro e Mecânica Carvalho Ltda.

No que tange ao processo administrativo nº 08659.015157/2020-69, constatou-se que o pátio de armazenamento encontrava-se fechado, não tendo sido possível o contato com os funcionários da empresa contratada.

Em relação ao processo administrativo nº 08659.024562/2020-78, constatou-se a irregularidade de registro de funcionários contratados pela empresa.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Por fim, o processo administrativo nº 08659.035950/2020-84, tratou de indícios de terceirização irregular do Contrato nº 12/2017.

Diante de tais fatos, a empresa impetrante foi notificada através do Ofício nº 30/2021/NAT-PR/SUPEX-PR/SPRF-PR (30127409) para apresentar defesa prévia, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento do referido documento, sob pena de incorrer nas sanções administrativas, nos termos art. 87, §2º, da Lei 8.666/1993. Além disso, foi oportunizado à contratada acesso externo ao inteiro teor dos processos administrativos em questão, em homenagem ao princípio da ampla defesa e do contraditório, visando que a contratada tivesse seus direitos assegurados.

A empresa apresentou defesa única nos procedimentos administrativos, requerendo a produção de prova, que restou indeferida. Fundamenta seu pedido no suposto cerceamento de defesa. Contudo, não obstante a Constituição Federal assegure o direito à ampla defesa também no processo administrativo (art. 5º, inciso LV), no qual inserida a possibilidade de produção de provas, é certo que deve ter alguma finalidade útil ao exercício do direito de defesa.

Assim, no caso em tela, quanto à juntada de documentos pela impetrante, observa-se que poderia ter sido feita a qualquer tempo, o que ela não alega ter feito/solicitado. Nesse ponto, portanto, quanto à produção de prova documental, não há evidência de violação à ampla defesa.

Quanto à alegação de cerceamento de defesa pelo indeferimento da prova testemunhal, a autoridade administrativa fundamentou a negativa ante a sua desnecessidade, porquanto os documentos acostados nos autos seriam suficientes para a demonstração das alegações e a própria impertinência para





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

a comprovação dos fatos (seja porque foram admitidos por ela, seja porque não poderia substituir a prova documental).

Destaca-se, outrossim, que a defesa prévia apresentada pela impetrante/recorrente foi una e trouxe pedido de produção de genérico; a impetrante só veio a especificar e justificar o pedido no bojo do recurso administrativo (indicando testemunhas, documentos etc.).

Em sede de recurso administrativo, foi aberto o prazo de 5 dias para a juntada de documentos, mas, mesmo assim, a impetrante nada trouxe;

Assim, de fato, não se verifica cerceamento de defesa em razão do indeferimento de provas, pois a autoridade julgadora entendeu, motivadamente, que as provas documentais existentes eram suficientes (princípio do livre convencimento motivado).

Por fim, quanto à suposta falta de intimação para apresentação de alegações finais, também não se verifica nulidade. Isto é, o Superior Tribunal de Justiça tem precedentes no sentido de que, em razão do procedimento específico de defesa prévia, descrito na Lei n.º 8.666/93, é inaplicável, em casos análogos, o art. 44 da Lei n.º 9.784/99, que prevê alegações finais após encerrada a instrução. E, ainda que fosse aplicável subsidiariamente o art. 44 da Lei n.º 9.784/99, a falta de alegações finais só ensejaria nulidade se demonstrado o prejuízo, o que não foi o caso dos autos.

Nesse sentido, destaca-se o parecer apresentado pela ilustre representante do Ministério Público Federal oficiante em primeiro grau, Dra. Renita Cunha Kravetz, em que, examinando com percuciência, na função de fiscal da lei, o mérito da controvérsia trazida ao Poder Judiciário, em todos seus desdobramentos, opinou pela denegação da segurança pleiteada⁸.

⁸ Evento n.º 30, autos originários.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Por sua vez, a sentença bem destacou a ausência de cerceamento de defesa, uma vez que oportunizada à impetrante a produção de prova documental, tendo sido motivadamente indeferido o pedido de prova testemunhal, sob fundamento de impertinência ao que se pretendia provar.

Com efeito, em vista da clareza da exposição dos fundamentos que ensejaram a extinção do feito sem julgamento de mérito, merecem transcrição os seguintes excertos da decisão em comento:

"Em que pese o TRF tenha reformado tal decisão, entendo, em cognição exauriente, que é caso de mantê-la, integralmente. Explico.

A Lei n.º 8.666/93, que prevê o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração a prerrogativa de rescindi-los unilateralmente e aplicar sanções. Nesse sentido:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

[...]

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

No bojo do processo administrativo em questão (que reuniu, para julgamento conjunto, cinco processos administrativos conexos), a impetrante foi intimada para apresentar defesa prévia, no prazo de 5 dias úteis, na forma do dispositivo legal citado (ev. **6.2**, p. 71-73).

A impetrante apresentou defesa, no prazo elástico de 15 dias (deferido a seu pedido) e, ao final, pediu, genericamente, a produção de todos os meios de prova possíveis (ev. **6.2**, p. 79, 81-94).

Porém, em seguida, a autoridade coatora proferiu decisão de mérito, sem prévia fase de instrução e sem oportunizar alegações finais.

Entretanto, não se verifica cerceamento de defesa em razão do indeferimento de provas, pois a autoridade julgadora entendeu, motivadamente, que as provas documentais existentes eram suficientes (princípio do livre convencimento motivado).

Na jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CAMAQUÃ. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.



Documento eletrônico assinado digitalmente por **CAROLINA DA SILVEIRA MEDEIROS** Procuradora Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.mp.br
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 800 – CEP 90010-395 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

INDEFERIMENTO DE PROVA. CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRENTE. O indeferimento fundamentado de produção de prova considerada impertinente, no curso de Processo Administrativo Disciplinar, não caracteriza cerceamento de defesa. APELAÇÃO IMPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70077165330, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 25/04/2018). (TJ-RS - AC: 70077165330 RS, Relator: Francesco Conti, Data de Julgamento: 25/04/2018, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 04/05/2018 – destaquei)

É importante ressaltar que o indeferimento de provas foi fundamentado.

No relatório técnico em que se baseou a decisão administrativa original (ev. **6.2**, p. 109):

39. Embora a empresa tenha requerido na sua defesa prévia a produção de todos os meios de prova em direito admitidos, em especial o testemunhal e o documental, informamos que as atividades destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizar-se-ão de ofício ou mediante impulso da área responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. Assim sendo, o interessado poderá, antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo sem a necessidade de qualquer requerimento. Afinal, sem prejuízo das competências reservadas à Administração, cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, entretanto, verificamos que a contratada, na sua defesa prévia, não apresentou um acervo probatório mínimo que fundamentasse suas alegações.

Na decisão que negou o recurso administrativo (ev. **6.2**, p. 175):

23. Também acerca dos argumentos defensivos da recorrente, esta arguiu que a fase de instrução foi elidida do processo administrativo, ao arrepio da Lei nº 9.784/99. Ademais, ainda afirma que não foi possível apresentar as provas testemunhais e técnicas que se pretendia. Contudo, tais justificativas não devem prosperar. Como visto nos autos, durante todo o tramite processual, se resguardou à contratada o direito à apresentação de defesa prévia, interposição de recurso, franqueando a juntada de documentos aos autos, conforme os ditames da lei.

24. À vista disso, no decurso deste procedimento de apuração de descumprimento contratual, primado no princípio da legalidade, a todo instante foi respeitada as garantias que a lei estabelece, empregando-se os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

25. Quanto a utilização de provas testemunhais no processo administrativo, cabe aqui consignar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO PARA REALIZAÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. Não há nulidade do processo administrativo, diante da inexistência de previsão legal para a realização de prova testemunhal no âmbito administrativo. Precedentes do TJRS. Apelação com seguimento negado. (Apelação Cível Nº 70057798498,





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 12/12/2013) (TJ-RS - AC: 70057798498 RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Data de Julgamento: 12/12/2013, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 16/12/2013)

26. Nesse mesmo sentido, a alegação de desrespeito ao prazo de 10 (dez) dias contidos no art. 59, caput, da Lei nº 9.784/99 não deve prosperar, haja vista que, quando houver processos administrativos específicos, regidos por lei própria, esta lei será aplicada de forma subsidiária.

27. De igual natureza, as alegações finais, com previsão no art. 38, da Lei nº 9.784/99, suscitada pela contratada, somete se aplica quando não houver previsão específica da lei que rege determinado procedimento, no presente caso, a Lei de Licitações de Contratos da Administração Pública. Desse modo, os processos administrativos específicos devem ser regidos pela legislação própria, como é o caso da Lei Geral de Licitações, a Lei nº 8.666/93, só aplicando a Lei nº 9.784/99 de forma residual, ou seja, de forma subsidiária.

28. A contratada, ora recorrente, alega em suas razões recursais que não houve análise e julgamento individualizado e específico dos fatos, bem como, não ocorreu a individualização da pena. Entretanto, não devem prosperar os argumentos apresentados por parte da recorrente, haja vista que, em todos os processos (08659.045339/2020-64, 08659.096464/2018-18, 08659.015157/2020-69, 08659.024562/2020- 78 e 08659.035950/2020-84) houve a individualização dos fatos, sempre oportunizando o direito de defesa à contratada, com a possibilidade de apresentação de documentos comprobatórios acerca de suas alegações.

Cumprir frisar que, na defesa prévia, o pedido de produção de provas foi genérico. A impetrante só veio a especificar e justificar o pedido no bojo do recurso administrativo (indicando testemunhas, documentos etc.).

Em sede recursal foi aberto o prazo de 5 dias para a juntada de documentos, mas, mesmo assim, a impetrante nada trouxe (ev. **6.2**, ver p. 158, 164 e 165).

As decisões administrativas foram fundamentadas em amplo acervo probatório documental e as provas foram cuidadosamente individualizadas para cada infração apurada (ev. 6.2, p. 110 em diante). Ou seja, a suficiência de provas foi motivada.

Acerca da falta de alegações finais, também não há nulidade.

O STJ tem precedentes no sentido de que, em razão do procedimento específico de defesa prévia, descrito na Lei n.º 8.666/93, é inaplicável, em casos análogos, o art. 44 da Lei n.º 9.784/99, que prevê alegações finais após encerrada a instrução.

(...)

Não obstante, ainda que fosse aplicável, subsidiariamente, o art. 44 da Lei n.º 9.784/99, a falta de alegações finais só ensejaria nulidade se demonstrado o prejuízo.

A propósito:



Documento eletrônico assinado digitalmente por CAROLINA DA SILVEIRA MEDEIROS Procuradora Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.mp.br
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 800 – CEP 90010-395 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. FRAUDE. INTUITO DE BURLA À SANÇÃO ADMINISTRATIVA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. REGULARIDADE. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. APLICAÇÃO DA SANÇÃO. SECRETÁRIO ADJUNTO. COMPETÊNCIA. [...] 4. Na falta de prejuízo, não se declara nulidade processual quando não oportunizada a apresentação de alegações finais em contexto que revela a inexistência de modificação na situação, de fato ou de direito, analisada nas etapas anteriores do processo administrativo. 5. No Estado de Minas Gerais, em razão de autorização conferida pela legislação estadual, o Secretário de Estado adjunto pode aplicar a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. 6. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no RMS: 52208 MG 2016/0265234-9, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 04/05/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/05/2020, destaquei)

[...] 5. Não se declara nulidade de processo administrativo por ausência das alegações finais, uma vez que não foi demonstrado eventual prejuízo. Princípio pas de nullite sans grief. [...] (AgInt no REsp 1581109/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 26/10/2017)

No caso concreto, a falta de alegações finais, por si só, não gerou prejuízo, já que sequer houve instrução probatória, que justificasse a manifestação da impetrante acerca de novos elementos de convicção.

(...)”

Assim, irretocáveis os fundamentos postos pelo douto Juízo *a quo*, nada havendo que inove o entendimento pela manutenção da r. sentença.

III) CONCLUSÃO

Sendo assim, e em face do exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo **desprovemento** da apelação interposta.

Porto Alegre, 18 de janeiro de 2023.

CAROLINA DA SILVEIRA MEDEIROS
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA



Documento eletrônico assinado digitalmente por CAROLINA DA SILVEIRA MEDEIROS Procuradora Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.mp.br
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 800 – CEP 90010-395 - Porto Alegre - RS