



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Educação
Subsecretaria de Administração Geral

Brasília-DF, 18 de maio de 2015.

Trata-se do pedido de impugnação interposto pela empresa FRANCO RIBEIRO CONSTRUÇÕES LTDA ao Edital da Concorrência 08/2017, que trata contratação de empresa especializada para reconstrução do Centro de Ensino Fundamental 01 da Vila Planalto, localizado no Acampamento da Rabelo, área especial 3, nº 01 – Vila Planalto – Brasília/DF, conforme especificações técnicas, detalhes construtivos, projeto básico e executivo elaborados pela Coordenação de Obras e todos os anexos do edital., objeto do Processo nº 080.014041/2016.

DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO:

Em síntese empresa FRANCO RIBEIRO CONSTRUÇÕES LTDA alega que a abrangência da vedação constante no item 2.6.5 do edital, extrapola os limites da legalidade e vai contra o entendimento do TCU..

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

É cediço que a sanção de **suspensão ou impedimento de licitar e contratar** com a Administração não opera somente no âmbito de sua aplicação. **In factio**, uma sanção de suspensão ou impedimento de licitar e contratar com a Administração aplicada por órgão ou entidade federal, estadual ou municipal também abrange o Distrito Federal.

Nesse sentido, considero ser pertinente o esclarecimento a respeito da abrangência da sanção especificada no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, a final de contas esse é o principal tema debatido no âmbito da Ação nº 2014.01.1.152880-8.

A Lei Geral de Licitações e Contratos, ao estabelecer as sanções passíveis de serem aplicadas aos contratados diante de inexecução contratual especificou, dentre outras, as seguintes:

*“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;*

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar **com a Administração Pública** enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após*



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Educação
Subsecretaria de Administração Geral

decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.” (Grifos acrescidos).

Invariavelmente, para se verificar a abrangência das citadas sanções, o intérprete se valia dos conceitos especificados no art. 6º, XI e XII, do citado diploma, que, respectivamente, definiam Administração Pública e Administração, verbis:

“XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;”

Percebe-se facilmente que o conceito de Administração é muito mais restrito que o de Administração Pública, estando aquele contido neste.

E exatamente em razão dessa delimitação, em um primeiro momento, a jurisprudência das cc. **Cortes de Contas** se inclinou para asseverar que a sanção prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993 somente poderia impedir o particular de prestar serviços ou fornecer bens ao órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a sanção, não podendo, por via de consequência, elastecer o conceito trazido pela lei. Nesse contexto, cito a r. Decisão prolatada no âmbito do c. **Tribunal de Contas da União** que exemplifica o entendimento daquela Casa a respeito da **questão**:

“Existem duas interpretações possíveis para o dispositivo: a de que o termo 'Administração' refere-se apenas ao órgão que aplica a penalidade e aquela que o DNER apresenta em sua justificativa, de que o impedimento abrangeria todos os órgãos da Administração Pública na esfera do órgão sancionador. O responsável traz em sua defesa a tese do Administrativista Marçal Justen Filho,

in

verbis:

'(...) essa interpretação não apresenta maior consistência, ao menos enquanto não houver regramento mais detalhado. Aliás, não haveria sentido em circunscrever os efeitos da 'suspensão de participação de licitação' apenas um órgão específico. Se um determinado sujeito apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. (...) A mais nítida diferença entre as figuras é a do prazo. (...)'

4.3 Não é esse o entendimento do Tribunal, conforme podemos observar nas Decisões 369/99, 226/00 e 352/98 do Plenário. Desta última, proferida no Processo TC [017.801/95-8](#), destaco três fortes argumentos para combater a tese

acima:

As sanções elencadas no art. 87 da Lei n.º 8.666/93 encontram-se em escala



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria de Estado de Educação

Subsecretaria de Administração Geral

gradativa de gravidade: advertência, multa, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. Percebe-se a intenção do legislador de distinguir as duas últimas figuras, de forma a permitir ao administrador que penalize uma falta não tão grave apenas com a suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos. Por outro lado, a sanção mais grave seria declarar o licitante inidôneo para contratar com a Administração Pública. O legislador utilizou os conceitos da própria Lei, art. 6.º, incisos XI e XII, para definir a abrangência das duas sanções: a primeira aplica-se apenas à Administração como órgão, entidade ou unidade administrativa que atua concretamente, e a segunda aplica-se à administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Tais dispositivos cuidam de restrição de direitos, pelo que devem ser interpretados de forma restritiva. Não se permite estender a lei penal, aplicá-la por analogia ou paridade, reprimindo ações e aplicando penas sem fundamento legal específico e prévio. A impropriedade de termos ou lapso na redação não se presume, deve ser demonstrada cabalmente, sob pena de se praticar a injustiça.

O art. 97 da Lei comprova a diversidade de abrangência das duas sanções, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. É crime 'admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo', para o qual existem penas de detenção de 6 meses a 2 anos e multa. 'Essa constatação ratifica o entendimento de que o impedimento de licitar ou contratar com alguém apenado com a sanção do art. 87, inciso III, restringe-se ao órgão ou entidade que aplicou a sanção, já que não há quaisquer óbices a que outros órgãos venham a fazê-lo.'

4.4 Desta forma, entendo inviável a proibição de participar na licitação a empresas penalizadas com a sanção do inciso III do art. 87 da Lei n.º 8.666/93, cabendo razão ao interessado quanto à impugnação da cláusula 9.1 do edital."

(Decisão nº 36/2001, **Plenário**, Rel. Min. **Walton Alencar**, Data da Sessão 7/2/2001).

Embora tortuosa, a interpretação do dispositivo legal já foi objeto de análise do **Superior Tribunal de Justiça** em diversas oportunidades, das quais cito, exemplificativamente, o REsp nº 174.274/SP e o REsp nº 151.567/RJ, cujas ementas transcrevo abaixo:

“ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTES OU ÓRGÃOS DIVERSOS. EXTENSÃO DA PUNIÇÃO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO.

1. A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/93 não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Educação
Subsecretaria de Administração Geral

punição, mas a toda a Administração Pública, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária.

2. Recurso especial provido.”

(REsp nº 174.274/SP, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Castro Meira**, DJ de 19/10/2004).

“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 inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.

- A Administração Pública é uma, 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, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Peçanha Martins**, DJ de 14/4/2003).

A tese predominante no âmbito da nossa **Corte Superior de Justiça**, constitucionalmente responsável por uniformizar a interpretação de dispositivos infraconstitucionais, é no sentido de que **a sanção prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993 não possui abrangência restrita ao órgão/entidade que aplicou a sanção, mas sim a toda Administração Pública.**

Essa interpretação, no entendimento do **Parquet**, mostra-se bastante razoável, não apenas por privilegiar o interesse público, mas também em razão do fato de que se uma empresa foi penalizada com a sanção de suspensão pela Administração é porque ela não cumpriu adequadamente suas obrigações editalícias ou contratuais para com determinado órgão/entidade, não merecendo crédito para contratar com outra unidade administrativa, até que se cessem os efeitos da penalização.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Educação
Subsecretaria de Administração Geral

Cumpre informar que o edital em questão foi objeto de análise da PGDF que não teceu quaisquer recomendações no sentido de alteração da abrangência da sanção de **suspensão ou impedimento de licitar e contratar** com a Administração.

Informamos ainda, que apesar da impugnação está datada de 15/05/2018 a mesma só foi conhecida pela Comissão Permanente de Licitação em 17/05/2018, quando teve em posse o documento original e assinado pelo representante legal da empresa.

18/05/2018.

JAIRO PEREIRA MARTINS
Comissão Permanente de Licitação
Presidente