

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA  
DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO  
DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO**

**CURITIBA  
2005**

**DANIELLA DE CASTRO RÜPPEL**

**A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA  
DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO  
DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO**

**Monografia apresentada ao Curso de Especialização em  
Direito Público com ênfase em Direito Administrativo da  
Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em Direito Público, sob a  
orientação do Professor Mateus Eduardo Siqueira Nunes  
Bertoncini.**

**CURITIBA  
2005**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**DANIELLA DE CASTRO RÜPPEL**

**A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA  
DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO  
DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo

Orientador: Professor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

Ao meu marido Antonio e ao meu filho  
Daniel, pela paciência e pela minha ausência.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. RELAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO COM OUTROS RAMOS DO DIREITO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Relação do Direito Administrativo com o Direito Constitucional .....</b>	<b>10</b>
1.1.1 Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado .....	11
1.1.2 Princípio da legalidade .....	12
1.1.3 Princípio da finalidade .....	13
1.1.4 Princípio da razoabilidade .....	14
1.1.5 Princípio da proporcionalidade .....	15
1.1.6 Princípio da motivação .....	15
1.1.7 Princípio da impessoalidade .....	15
1.1.8 Princípio da publicidade .....	16
1.1.9 Princípio do devido processo legal .....	17
1.1.10 Princípio da moralidade .....	17
1.1.11 Princípio do controle judicial dos atos administrativos .....	18
1.1.12 Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos .....	18
1.1.13 Princípio da eficiência .....	18
1.1.14 Princípio da segurança jurídica .....	19
<b>1.2 Relação do Direito Administrativo com o Direito Penal .....</b>	<b>20</b>

<b>2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>22</b>
<b>3. LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>25</b>
<b>4. ASPECTOS GERAIS DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NOS CONTRATOS .....</b>	<b>28</b>
<b>5. DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO .....</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO - DECISÕES JURISPRUDENCIAIS .....</b>	<b>51</b>

## **RESUMO**

Este estudo versará sobre a extensão dos efeitos da pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração.

Pretende-se delimitar a extensão dos efeitos da referida penalidade, ou seja, se sua aplicação se restringe ao âmbito exclusivo do órgão ou entidade que a aplicou ou se é extensiva a todos os órgãos que integram a mesma esfera de governo.

Da exposição que será realizada, verificar-se-á que tanto a doutrina como a jurisprudência possuem posicionamentos divergentes quanto à matéria ora em análise, devendo ser encontrada uma interpretação que não ofenda os princípios constitucionais que norteiam o Direito Administrativo, compreendendo os das licitações e contratações administrativas, e o Direito Penal.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira encontra-se em constante crescimento a fim de atender a demanda popular. Para isto, vem ampliando suas estruturas e, via de consequência, aumentando a quantidade da realização de procedimentos licitatórios.

Em procedimentos deste jaez, que visam a contratação de particulares ou com particulares para satisfazer as necessidades da Administração, esta se depara com diversas espécies de empresas.

Com vistas a evitar que a Administração Pública sofra prejuízos por conta destas últimas, a legislação elenca as sanções administrativas a serem aplicadas, porém é necessária a dosimetria por parte da Administração na aplicação das penalidades, levando-se em consideração a legalidade do bem protegido.

A sanção administrativa é o meio coercitivo imposto pela Administração aos contratados que infringem os princípios e mandamentos que norteiam as licitações e as contratações públicas.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos administrativos, em seu artigo 87, relaciona as sanções administrativas que poderão ser aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial do contrato.

Em razão do ordenamento jurídico não disciplinar quando é cabível a aplicação de uma ou outra pena, tampouco fixar a ordem cronológica a ser seguida, conclui-se que a Administração sempre deve aplicar a sanção apropriada à vista da gravidade do ato praticado, isto é, a Administração deve mensurar a conduta motivadora e a lesão gerada para depois aplicar a penalidade.

Como já dito, abordar-se-á neste estudo a extensão dos efeitos da pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, disposta no artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Como o ordenamento jurídico não dispõe claramente acerca da extensão dos efeitos da referida penalidade nem em quais casos deve ser ela aplicada e a doutrina pátria ainda não se consolidou pacificamente sobre o tema, se faz mister o estudo da matéria, com escopo de proteger o contratado de arbitrariedades cometidas pelos administradores públicos, bem como orientar a Administração no que tange à decisão mais adequada.

Versando sobre tema de Direito Administrativo relativo ao contrato, tratar-se-á neste estudo da relação do Direito Administrativo com outros ramos jurídicos correlatos à matéria, como Direito Constitucional e Penal, de noções gerais dos contratos administrativos, dos limites da discricionariedade nos sobreditos contratos, dos aspectos gerais das sanções administrativas aplicáveis aos contratos, para, especificamente, discorrer acerca da extensão dos efeitos da pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, salientando as divergências doutrinárias e jurisprudenciais.

## **1. RELAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO COM OUTROS RAMOS DO DIREITO**

O Direito Administrativo, ao regular institutos como o contrato administrativo, cominando-lhe aspecto sancionador, relaciona-se com outros ramos do direito, mormente com o Direito Constitucional e com o Direito Penal, fazendo-se necessária a análise de tais relações.

### **1.1 Relação do Direito Administrativo com o Direito Constitucional**

A Administração Pública constitucionalizou-se. Os fundamentos do seu regime não se põem na norma Constitucional. Repousam, antes na Constituição. O princípio que fundamenta este regime não é mais o da legalidade administrativa, mas o da juridicidade.

Possui o regime jurídico administrativo natureza constitucional, decorrente de sede normativa na qual repousa a principiologia diretora dos comportamentos administrativos.

Na base da constitucionalização administrativa encontram-se dois fenômenos: a politização e a profissionalização na Administração Pública.

Estreitaram-se as atividades de governo e de administração, pois se verifica que a tomada de decisões primárias não guarda significação mais séria e densa senão mediante o passo subsequente necessário: o da concretização das decisões afirmadas. As atividades de Governo e de Administração Pública não são duas atividades opostas e sim dois momentos da mesma atividade. A Administração Pública tem a dimensão e a natureza do Estado.

Novas características dominam o conceito contemporâneo de Constituição, dotando de importância capital os princípios nela incluídos. São os princípios constitucionais os pontos fundamentais do modelo sistêmico constitucional.

Como é próprio e característico de todos os sistemas, o sistema constitucional funda-se em princípios. No Estado contemporâneo, a Administração Pública forma um subsistema fundamental, formado segundo princípios específicos e adequado àqueles que figuram no modelo escolhido de sociedade política.

A Constituição de 1988 avançou em relação às demais Cartas brasileiras, vez que a Administração Pública nacional recebeu tratamento sistematizado, em capítulo próprio, elencando o constituinte, expressamente, quais os princípios que devem ser obedecidos pela Administração Pública. Tal conjunto de princípios e normas fundamentais está disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Constituem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência o núcleo básico regulatório da Administração Pública Brasileira. Estabelecem a base normativa fundamental do regime jurídico-administrativo brasileiro, que se espalha por todo o ordenamento jurídico-administrativo infraconstitucional, vinculando a conduta dos administradores públicos, no desempenho de suas funções, nas três esferas governamentais, além dos próprios administrados

Efetivamente, Direito Administrativo e Direito Constitucional se interpenetram no tocante ao objeto Estado.

Dentre os principais princípios constitucionais que norteiam o Direito Administrativo, destacam-se os a seguir elencados.

#### 1.1.1 Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, cerne do regime jurídico-administrativo, impede o Estado de se igualar ao indivíduo, situação em que teria dificuldades para desempenhar suas funções, posto que despojado da força necessária para zelar pelos interesses coletivos.

Outrossim, é o princípio da supremacia do interesse público que confere à Administração Pública condição especial no que tange aos particulares, isto é, prerrogativas incomuns e privilegiadas, as quais aparecem na chamada "relação de administração". Nesta relação, o privilégio concedido à Administração Pública consiste em benefícios jurídicos que lhe são concedidos, num *status* de supremacia usufruída por ela, traduzido na verticalização da relação jurídica, conferindo-lhe poderes de intervenção relativamente aos bens e direitos de particulares. Tais condições se justificam somente diante da perseguição da finalidade pública, conforme aponta o ordenamento jurídico.

Convém ainda ressaltar que também compõe o regime jurídico-administrativo o princípio da indisponibilidade do interesse público pela Administração.

#### 1.1.2 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade impõe à Administração Pública, em todos os níveis de governo, a obediência ao ordenamento jurídico. Foi incluído por primeiro no constitucionalismo positivo, como fundamento e manifestação do Estado de Direito.

No Brasil, possui natureza estrita, sendo princípio constitucional expreso e classificado em função de seu grau de abrangência no âmbito do sistema jurídico brasileiro como princípio constitucional geral.

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha, o princípio, inicialmente “da legalidade” e designado, modernamente, da juridicidade, posto que esta sempre esteve na base ideológica jurídica e na lógica política dos primeiros esboços do Estado de Direito, sofreu um avanço constante em sua inteligência. Em sua primeira afirmação de conteúdo, o princípio da legalidade administrativa era entendido como a obrigatoriedade de adequação entre um ato da Administração Pública e uma previsão legal na qual ele tivesse a sua fonte, passando a lei a ser considerada única sede do comportamento administrativo, sua fonte e seu limite.

O administrador público não se submete somente à lei, mas ao Direito, que pode ser instrumentalizado por outros meios que não a lei formal. Enfatiza-se que o princípio da juridicidade, constitucionalmente posto, domina o exercício do Poder do Estado, do qual a função administrativa é uma das manifestações, em sua plenitude.

### 1.1.3 Princípio da finalidade

O princípio da finalidade, embora não constitucionalizado, é princípio normativo expresso, dirigido à Administração Pública em todos níveis, e explicado a partir de critérios fixados na Lei nº 9.784/99. Em análise a um deles, depreende-se que a finalidade pública é cogente e indisponível, salvo disposição legal; já no que concerne a outro critério, aclara-se a idéia de que há que se buscar a máxima efetividade do fim legal.

Para a doutrina, haja vista divergências acerca do seu significado, é concebida sob três formas: a) finalidade e impessoalidade consubstanciam-se num único princípio (concepção em que o agente público atua de modo a perseguir o fim de interesse público de modo impessoal, despido de subjetivismo, e cuja interpretação autoriza a presunção de que, em sua gênese, tal princípio é constitucionalizado); b) finalidade e impessoalidade são princípios com realidades diferentes e bem demarcadas, sendo este último considerado como o próprio princípio da isonomia (ideação que sustenta ser o princípio da finalidade uma decorrência do princípio da legalidade, estando nele implícito, e que considera o princípio da impessoalidade o próprio princípio da igualdade ou isonomia, o que, em suma, integra o princípio da finalidade ao sistema constitucional, de modo implícito); e, c) finalidade, impessoalidade e isonomia são tidos como princípios distintos (linha de raciocínio que julga inadmissível a idéia da finalidade confundir-se com a impessoalidade na medida em que a conduta impessoal do agente público é condição essencial para o atingimento da finalidade

disposta na norma de competência, bem como com a igualdade, o qual importa em uma não discriminação).

Ainda, cumpre consignar que para alguns autores pátrios o princípio da impessoalidade é absorvido pela finalidade, enquanto para outros é possível apontar uma discrepância embasada apenas no alcance do princípio da impessoalidade, posto que a finalidade tem seu conteúdo definido.

#### 1.1.4 Princípio da razoabilidade

O princípio da razoabilidade, infraconstitucionalmente expresso, que imanta de forma ampla a atividade administrativa em todos os níveis de governo, tanto pode ser tratado como sinônimo quanto visto isoladamente em relação ao princípio da proporcionalidade. Todavia, a fim de facilitar a apreensão de seu significado, adota-se a sua visualização individualizada, posto que esse foi o critério utilizado pelo legislador. A Lei nº 9.784/99, além de prever o princípio sob exame (também conhecido como princípio da proibição de excesso), estatui o da proporcionalidade, o qual se reconduz àquele.

A razoabilidade influencia relativamente o exercício das competências discricionárias do administrador, atua como meio limítrofe de seu exercício, restando evidenciada, portanto, que a discricionariedade não se confunde com a arbitrariedade. Destarte, infere-se que o ato desarrazoado desborda da lei, gera ilegalidade, propiciando que a razoabilidade se apoie nos princípios da legalidade e da finalidade. É de se sublinhar que a razoabilidade é um subprincípio da legalidade, assim como o são os princípios da proporcionalidade e da finalidade.

#### 1.1.5 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade importa no manejo das competências afetas à Administração Pública, no sentido de que essas devem ser empregadas de maneira adequada e proporcional, atendendo, por conseguinte, a uma determinada necessidade de interesse público.

Trata-se de uma faceta do princípio da razoabilidade (com a mesma matriz constitucional), relacionando-se, no aspecto da concreção da norma, não apenas com a "ponderação de valores" (equilíbrio), mas com a finalidade legal, a qual não é atingida quando se consuma o uso desproporcional da competência administrativa, caracterizando o descumprimento da norma jurídica, oportunizando o vício da ilegalidade, a exigir controle.

#### 1.1.6 Princípio da motivação

O princípio da motivação, além de incidir sobre os atos administrativos em geral, decorrentes ou não de processos administrativos, pode ser entendido como critério de indicação de pressupostos (de fato e de fundamento jurídico) determinantes de uma decisão. No plano constitucional, verifica-se o liame que mantém com o direito de cidadania, o poder popular e a garantia de pleno acesso ao Judiciário e, em especial, com o princípio da publicidade, posto que uma vez omitidos os fundamentos fáticos e jurídicos, coloca-se em risco a República e o Estado de Direito, abrindo-se caminho para a arbitrariedade no exercício da atividade administrativa.

#### 1.1.7 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade que alcança as esferas comum e jurídica, corresponde à expressão "qualidade de impessoal", da mesma forma que a lei o é, depreendendo-se daí a existência do que se denomina "caráter de generalidade".

Com relação ao princípio da impessoalidade existem interpretações divergentes entre os doutrinadores brasileiros. Três correntes preponderam: o princípio da impessoalidade correspondendo ao da finalidade, cujo embasamento respeita às atividades que a Administração Pública deve realizar, bem como às metas que há de alcançar; o princípio da impessoalidade sendo o próprio princípio da igualdade, fulcrado no papel econômico a ser desempenhado pela Administração relativamente aos seus administrados; e, o princípio da impessoalidade possuindo conteúdo próprio, ideação doutrinária que prevalece, haja vista ser o princípio em pauta dotado de conteúdo diverso daqueles anteriormente citados.

O princípio da impessoalidade na Administração Pública se traduz na ausência de marcas pessoais e particulares do administrador que, em dado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a afeiçãoada ao seu modelo, pensamento ou vontade.

A pessoa política é o Estado que, por sua vez, é a sociedade constituída sob determinado modelo de Direito estabelecido e posto à observância obrigatória, com vistas à realização do bem público.

#### 1.1.8 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade é da essência do Estado de Direito e da República, sendo norma jurídica de obediência obrigatória. Assim, os atos administrativos, normativos e judiciais devem ser publicados para que haja produção de efeitos externos. Tal necessidade de divulgação oficial, constitui-se em quesito de eficácia e moralidade, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Quanto à incidência deste princípio, observa-se a limitação: a publicidade não é absoluta, pois ceda ao interesse público relevante e indisponível, representado pela segurança tanto social como estatal, prevalecendo quando não se produzir risco a ambos.

#### 1.1.9 Princípio do devido processo legal

O princípio da ampla defesa não se restringe ao processo administrativo, possuindo larga aplicação no Direito, sendo essencial à atividade estatal e ao desempenho da função jurisdicional. Assim como o princípio do contraditório, está correlacionado com o princípio do devido processo legal. Este princípio, sob o ponto de vista do direito administrativo, está fulcrado no princípio da legalidade.

Ao lado do princípio da ampla defesa, o princípio do contraditório constitui uma das bases que fundamentam o princípio do devido processo legal, ultrapassando as fronteiras do direito administrativo ao integrar o rol de princípios essenciais do Estado de Direito.

#### 1.1.10 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade é instituidor do Estado Democrático de Direito. Conforme estabelece o dispositivo constitucional supramencionado, a moralidade alcança os três Poderes, sendo essencial à Administração Pública direta e indireta, obrigando, de forma cabal, os agentes públicos a respeitá-la, sob pena de se recair em improbidade. Ademais, a moralidade vincula inclusive o particular que se relaciona juridicamente com o Estado.

É a moralidade administrativa princípio jurídico que se espria num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, de acordo com a razão de Direito exposta no sistema normativo. A ética dos valores a serem absorvidos pelo sistema jurídico na elaboração do princípio da moralidade administrativa é aquela afirmada pela própria sociedade segundo as suas razões de crença e confiança em determinado ideal de Justiça, que se busca realizar por meio do Estado.

A moralidade administrativa legitima o comportamento da Administração Pública, elaborada por um Direito nascido do próprio povo. É o acatamento da moralidade

administrativa, como princípio de Direito, que dota o sistema de legitimidade, que se estende à qualificação legítima do Poder do Estado.

#### 1.1.11 Princípio do controle judicial dos atos administrativos

Insculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, propicia a apreciação pelo Poder Judiciário dos atos administrativos praticados em desacordo com o ordenamento jurídico. Ressalta-se que há uma discussão doutrinária acerca da possibilidade de análise do mérito do ato administrativo em sede judicial.

#### 1.1.12 Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos

Não se cogita em Estado Democrático de Direito sem ter no sistema jurídico o princípio da responsabilidade estatal.

A obrigação do Estado de atuar para atender as demandas da sociedade, cada vez maiores, não passa ao largo de uma obrigação que se lhe impõe de garantir ao particular a intangibilidade de sua esfera de direitos protegidos e intangíveis no cumprimento daqueles deveres. Surge, então, o princípio da responsabilidade estatal, que se rege pelas normas de Direito Público, inseridas na seara do Direito Administrativo. Cogita-se do restabelecimento de um dano através do refazimento patrimonial compensatório ou reparatório do agravo sofrido pelo particular em virtude da atuação estatal.

#### 1.1.13 Princípio da eficiência

Em relação à eficiência, princípio constitucional, existem duas espécies: a de meio e a de resultado, evidenciadas positivamente a partir de sua consonância com todo o conjunto de princípios e regras do regime administrativo. É característica deste princípio a produção de efeito pela ação, caráter finalístico, buscando o resultado desejado pela Administração

Pública, sendo este qualificado pela perfeição e atualidade de seu objeto. Já a eficiência funcional é um dever do administrador público.

De outro lado, é certo que a análise do princípio da eficiência sob o aspecto econômico cinge-se à forma de realizar uma tarefa e não ao quesito qualidade, existindo, independentemente do produto obtido ou de seu resultado. Dessa maneira, no plano econômico, fica óbvia a distinção entre eficácia (resultado qualificado) e eficiência (maneira de se desempenhar uma tarefa). A Emenda Constitucional 19/98 pretendeu, além da eficiência econômica, que o conceito de eficiência se aproximasse do seu sentido gramatical e jurídico.

A eficiência inserida dentre os princípios da Administração Pública e as regras afetas a ela não bastam por si sós, uma vez que há necessidade de outras regras e princípios do regime jurídico-administrativo para sua implementação, sob pena de se atentar contra o Texto Maior e também contra o Estado Democrático de Direito. Para produzir efeitos adequados, a eficiência deve ser contextualizada, vista sob a ótica dos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela Administração, os quais governam o regime jurídico-administrativo, além de ser necessária a compatibilização com os demais princípios deste regime.

Impende mencionar que a eficiência tem sua compreensão embasada no conceito de bem comum (bem de todos, conforme denominação do constituinte) e deve significar o menor sacrifício possível ao cidadão-administrado, responsável pelo financiamento do Estado, fato que apresenta liame com o princípio da proporcionalidade.

#### 1.1.14 Princípio da segurança jurídica

É da essência do Estado Democrático de Direito o princípio da segurança jurídica. Enquadra-se entre os princípios gerais de Direito, sendo designado como princípio

constitucional geral. Decorre a segurança jurídica de fatores sistêmicos, a fim de implantar um valor específico, que pode ser sintetizado como a previsibilidade quanto aos efeitos jurídicos da regulação da conduta, gerador de estabilidade nas relações sociais.

## **1.2 Relação do Direito Administrativo com o Direito Penal**

A atividade sancionadora da Administração Pública manifesta-se pela necessidade de impor aos administrados punições com a finalidade de assegurar o eficaz funcionamento dos serviços que estão a seu encargo.

Tal situação ocorre com relação a terceiros, quando se está diante do poder de polícia, ou com sujeitos que se encontram vinculados à Administração Pública, seja por vínculos hierárquicos (servidores) ou negociais (contratos administrativos).

Ao se deparar com as sanções penais e administrativas nos contratos administrativos, a Administração visa punir comportamentos que infringem deveres de obediência ou de colaboração dos indivíduos para com as atividades dos entes públicos na busca do interesse da coletividade.

Esta relação da Administração Pública com seu aspecto sancionador, também se reflete através das lindes principiológicas advindas do Direito Penal, a saber:

a) legalidade - somente à lei compete a definição das infrações administrativas e respectivas penas;

b) tipicidade - a Administração, ao manejar sua competência punitiva, deve, precisamente, se ajustar à descrição típica da norma que prevê a infração. A tipicidade enuncia uma das conseqüências da adoção da reserva legal: a taxatividade. Vem daí a não permissão de utilização, pelo administrador, da analogia, a fim de aplicar penas ao cidadão.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esta questão específica vem suscitando controvérsias, posto que alguns doutrinadores atestam a invalidade de certas cláusulas abertas que pretendem qualificar como sancionável infração normativa de qualquer espécie. Ao

c) culpabilidade - com vistas à responsabilidade administrativa, este princípio impõe a ocorrência de dolo ou culpa por parte do agente da infração;

d) proporcionalidade - princípio angular na imposição de sanções penais administrativas, recaindo na denominada dosimetria da pena;

e) retroatividade da norma mais favorável - a lei penal não retroagirá, salvo se para beneficiar o réu;

f) non bis in idem - não aceitação de dupla punição pelo mesmo fato; e,

g) non reformatio in pejus - a parte vencida não poderá, em decorrência do exercício de sua legítima pretensão em recorrer, ver a sua situação agravada, quando para esse fim nada postulou a Administração processante.

---

tratar do tema, Nobre Júnior aduz que *"a exemplo do direito penal, é de bom alvitre a aplicação do princípio da insignificância (ao qual far-se-á alusão adiante). Assim, o aplicador da norma punitiva haverá de relevar as situações de não ocorrência de lesão a bens jurídicos da coletividade, escoimando de pena o infrator"*. NOBRE JÚNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, v. 219, jan./mar., 2000, p.138.

## 2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública, a fim de atingir seu principal objetivo que é o interesse público primário, vale dizer, interesse da coletividade, recorre às contratações com particulares. Contudo, tais contratações não se efetivam em termos idênticos às contratações entre particulares. Houve a necessidade de diferentes modos de conformação para que se vinculasse o público ao privado, surgindo uma espécie atípica de contrato, o contrato administrativo, aquele que constitui, modifica ou extingue uma relação jurídica de Direito Administrativo.

Conforme os ensinamentos de João Caupers<sup>2</sup>, dentre os vários critérios propostos para se efetuar a distinção dos contratos administrativos dos privados, foram os seguintes os mais utilizados:

- Da sujeição - assentado na idéia de inferioridade do contraente privado;
- Do objeto - com fulcro no que se considera o contrato administrativo; e,
- Estatutário - que entronca a concepção do Direito Administrativo como o direito da Administração Pública.

É um fenômeno através do qual relações e situações que envolvem interesses dos cidadãos privados, que conforme os esquemas clássicos da ação administrativa, fulcrada tradicionalmente na contraposição entre autoridade e liberdade, eram disciplinadas por procedimentos unilaterais da Administração e, na atualidade, também pela via administrativa, tendem a ser regulamentadas por via convencional, num acordo entre ente público e ente privado.

---

<sup>2</sup> CAUPERS, J. *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Ancora, 2000, p. 219.

O instrumento deste modelo de ação administrativa, orientado pelo consenso e não pela imposição, é o contrato, embora com algumas adaptações para enfrentar as peculiaridades das situações e funções com as quais irá se deparar.

No direito positivo pátrio, encontra-se o contrato administrativo disciplinado no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 22 ...

XXVII - compete à União expedir normas gerais sobre contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle”.

Frente ao disposto no sobredito inciso, Estados e Municípios poderão legislar a fim de estabelecer suas regras, desde que respeitadas as normas gerais.

Ditas normas gerais encontram-se compiladas na Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores. Tal legislação prevê prerrogativas para a Administração no que tange à celebração de contratos, exercitadas nos limites e nos termos da lei. São elas:

- de modificar unilateralmente os contratos, visando melhor adequação às finalidades de interesse público, porém com variações de quantitativos e preços ao disposto na lei;
- de extingui-los unilateralmente, nos casos especificados em lei;
- fiscalizar a execução dos contratos; e,
- aplicar as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do contrato.

Todos os contratos da Administração Pública são contratos administrativos, submetidos ao regime de Direito Administrativo e informados pelos princípios e regras que

lhes são inerentes. Independentemente da Administração se valer ou não das prerrogativas a ela conferidas quando da contratação, os contratos celebrados entre a Administração Pública e os particulares são contratos administrativos, vez que possuem estes contratos regime próprio, o do sistema de direito público. Os princípios que norteiam o Direito Administrativo como os da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade, motivação, publicidade, razoabilidade, entre outros, incidem nas relações de direito administrativo e determinam uma série de exigências a serem cumpridas.

Por fim, impende salientar que a escolha do contratado ocorre através de licitação que, segundo Carlos Ari Sunfeld, “*é o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público*”.<sup>3</sup> A regra é licitar, porém há as exceções que são os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstos, respectivamente, nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

---

<sup>3</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 15.

### **3. LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Primeiramente, cumpre esclarecer que neste tópico adotar-se-á os ensinamentos de Cármen Lúcia Antunes Rocha no que tange ao conceito de legalidade, ou seja, utilizar-se-á o mais apropriado que é o de juridicidade.

É na discricionariedade que a juridicidade administrativa tem encontrado um de seus mais polêmicos pontos, vez que esta se evidencia em alguns momentos da prática administrativa.

Se a Administração Pública tem seu comportamento vinculado pela norma jurídica, a juridicidade é de fácil verificação. Porém, nem todo comportamento público está contido em uma descrição normativa taxativa, concedendo a ausência de taxatividade normativa permissão à discricionariedade. A juridicização da discricionariedade administrativa mostra-se uma tendência moderna do Direito e da prática da Administração Pública, não implicando na extinção da discricionariedade e, por outro lado, superando o entendimento de que a discricionariedade não pode ter limites ou que estes não têm um modelo jurídico objetivo para se afirmar, sendo por tal razão incontrolável.

A racionalidade e a razoabilidade administrativa fizeram com que a subjetividade, que inicialmente se pretendia vislumbrar e aceitar como característica da discricionariedade, desse espaço a elementos que objetivassem a prática dos comportamentos públicos, podendo estes ser controlados social e institucionalmente.

No passado, freqüente era o uso da expressão “ato administrativo discricionário”, passando-se a “poder discricionário”, visando ressaltar que a discricionariedade não estaria

no ato, mas no exercício administrativo do qual origina. Hoje, a expressão “poder discricionário” é contestada, em razão do que a expressão “poder” traz em sua essência.

A doutrina administrativista, no que tange à discricionariedade, coincidiu legalidade com vinculação e oportunidade com discricionariedade.

O arbítrio não coincide, não se compatibiliza, não se concilia com a juridicidade que domina as relações do Estado Democrático de Direito. O Direito Administrativo não combina com voluntarismo de administrador público.

A oportunidade ou a conveniência, elementos que sempre conceituaram e caracterizaram a discricionariedade, não está fora da juridicidade administrativa. Esta é um limite fatal posto à atuação do administrador público.

A discricionariedade é qualidade de competência estatal, na qual o Direito impõe ao administrador público o dever de buscar, no caso concreto, diante das circunstâncias materialmente apresentadas e por ele apreciadas e demonstradas em sua motivação, a finalidade pública especificada. Esta qualidade da competência administrativa posta na norma jurídica informa, condiciona e limita o seu exercício, mantendo seu desempenho dentro do estabelecido pelo Direito.

O exercício da discricionariedade que antes não admitia controle, num momento posterior, permite. O agente controlador não pode substituir o comportamento administrativo controlado por um outro que emane da sua apreciação. Pode, entretanto, afirmar que aquele não pode subsistir por não ser justo, devendo o administrador adotar um outro. No exercício do controle, o agente controlador tem como único limite a substituição da apreciação do administrador pela sua.

Predomina na discricionariedade que o administrador público está sempre sujeito ao Direito, porém este jamais está sujeito ao administrador público, nem mesmo quando ele atua discricionariamente.

Por certo que são os princípios a alma, a grande arma, da limitação da discricionariedade. Embora revestidos de alto grau de abstração, são dotados de objetividade. A indeterminação dos conceitos existentes nas normas que expressam princípios concede a permissão para que estes sejam interpretados conforme o momento histórico e sua ambiência e segundo a ideologia do povo que os assume juridicamente, fato que possibilita a atualização do Direito.

Agustin Gordillo assevera que *“os principais limites que freiam a discricionariedade são os seguintes: a razoabilidade (a proibição de atuar arbitrária ou irracionalmente), o desvio de poder (proibição de atuar com uma finalidade imprópria) e a boa fé”*.<sup>4</sup>

Todas as ponderações acima explicitadas, obviamente, valem para os contratos administrativos, na medida em que desde a decisão de contratar, constituição, execução e extinção do contrato é uma sucessão de atos administrativos praticados por administradores públicos, atos estes que devem atender aos requisitos de validade típicos dos atos administrativos, inclusive a finalidade pública.

---

<sup>4</sup> GORDILLO, Agustin. *Princípios Gerais de Direito Público*. Trad. Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p.183.

#### **4. ASPECTOS GERAIS DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NOS CONTRATOS**

A Lei nº 8.666/93 estabelece sanções pela prática de comportamentos configuráveis como infrações administrativas (artigos 86 a 88 da referida Lei), bem como sanções penais para os agentes públicos e para o contrato por certos comportamentos lesivos ao interesse público (artigos 89, parágrafo único, 90, 91, 92, parágrafo único, 96 e 99).

O artigo 86 do mencionado diploma legal dispõe sobre a multa moratória, uma das espécies de sanção administrativa:

“Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente”.

Portanto, o contratado que injustificadamente atrasar a execução do contrato, sujeitar-se-á à multa a ser aplicada pela Administração, nos termos do instrumento convocatório ou do contrato.

A par disso, o artigo 87 e seus incisos trazem quatro espécies de sanções administrativas a serem aplicadas em razão da inexecução total ou parcial do contrato:

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

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

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 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 decorrido o prazo da sanção aplicada no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além, da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

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

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação”.

Salienta-se que as sanções administrativas de advertência e multa são internas ao contrato, pois exaurem seus efeitos no âmbito de cada contratação. Já as de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública são externas ao contrato, porquanto se aplicam fora dos limites do contrato de que se trate.

Outrossim, deve ser considerada como espécie de sanção a rescisão unilateral do contrato, disciplinada nos artigos 78 a 80 da citada Lei.

Impende observar que a aplicação de qualquer das sanções administrativas precederá de procedimento administrativo informado pelo princípio da bilateralidade, do contraditório e da ampla defesa, não bastando somente a defesa prévia. Anota-se, ainda, que não obstante o artigo 86, que alude à multa moratória, não mencione a possibilidade de defesa prévia do contratado, tendo em vista a obrigatoriedade de se oportunizar o contraditório e a ampla defesa, adota-se o disposto no artigo 87, § 2º, quanto ao prazo para manifestação do contratado.

É certo que os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e impessoalidade devem estar presentes quando da imposição das sanções administrativas, mormente o da proporcionalidade na medida em que a dosimetria da pena administrativa deve considerar a legalidade do bem protegido. Incoerente seria a aplicação da pena de suspensão de licitar e impedimento de contratar a uma falta contratual de natureza leve.

A Administração, incontestavelmente, deve sempre observar nos casos concretos as exigências da proporcionalidade, principalmente nos casos em que dispõe de espaços de discricionariedade.

Odete Medauar preleciona que *“embora não esteja explícito, parece claro que somente poderão ser aplicadas as sanções previstas na lei e de modo proporcional à gravidade do fato”*.<sup>5</sup>

A Administração Pública quando impõe pena ao particular deve, necessariamente, atuar da maneira menos lesiva, pautando-se pelas balizas da necessidade e da adequação. A utilização imoderada da competência punitiva propende à ilegitimidade, com grande probabilidade ao arbítrio.

Ao impor sanções durante o desenrolar dos contratos administrativos e ao pronunciar pena que não se coadune com a gravidade da falta imputada, a Administração Pública deve estar sujeita ao controle judicial.

Por derradeiro, certos comportamentos, contrários ao interesse público, praticados em relação aos contratos administrativos são qualificados como crime. Na lei estão tipificadas situações de contratos efetuados sem licitação, salvo as hipóteses legais permissivas; celebração de contrato como resultado de fraude, ajuste ou procedimento gravoso à competitividade; prorrogação contratual fora das hipóteses admissíveis; fraude, em prejuízo à Fazenda, como fruto de licitação ou contrato, consistente em elevação arbitrária de preços ou venda, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada ou deteriorada; entrega de uma mercadoria por outra; alteração da substância, quantidade ou qualidade da mercadoria devida ou, de qualquer modo, tornar injustamente mais oneroso o contrato.

---

<sup>5</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 256.

## **5. DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO**

É no artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que se encontra estabelecida a sanção administrativa de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração.

Tal sanção visa punir os inadimplentes culposos e aqueles que culposamente prejudicarem a execução do contrato, pretendendo a Administração com isso manter o fiel cumprimento das obrigações assumidas.

O ponto controvertido, tanto na doutrina como na jurisprudência, acerca da mencionada sanção administrativa é com relação aos efeitos de sua extensão, se a aplicação de tal penalidade restringe seus efeitos ao âmbito exclusivo do órgão ou entidade que a aplicou ou se é extensiva a todos os órgãos que integram a mesma esfera de governo.

Carlos Pinto Coelho Motta, citando o Professor Toshio Mukai, anota que “*a suspensão temporária de licitar ou contratar com a Administração (leia-se órgão que aplica a sanção) restringe-se ao âmbito do órgão em que teria sido cometido o ilícito e ao nível da competência do agente que aplicar a sanção*”.<sup>6</sup>

No mesmo sentido, aduz Yara Darcy Police Monteiro:

“No que tange às sanções administrativas, apenas a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública pode impedir a participação perante quaisquer órgãos da Administração direta e indireta, nos termos do art. 87, IV, combinado com o art. 6º, XI, do Estatuto federal.

---

<sup>6</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 331.

A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento para contratar com a Administração, prevista no mesmo art. 87, III, alcança apenas o órgão que aplicou a punição (art. 6º, XII), salvo se legislação específica de determinado Estado ou Município ampliá-la para que tenha incidência no âmbito da respectiva Administração. É o caso, por exemplo, da Lei municipal paulistana nº 10.544/89, cuja suspensão temporária abrange toda a Administração Municipal”.<sup>7</sup>

Jessé Torres Pereira Junior sustenta que a suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração tem efeitos somente dentro da entidade sancionadora, fundamentando este entendimento nas definições de Administração e Administração Pública, constantes dos incisos XI e XII do artigo 6º da Lei de Licitações, *verbis*:

“Segundo o art. 87, III, a empresa suspensa do direito de licitar e de contratar com a “administração” está impedida de fazê-lo, tão-somente perante o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que aplicou a penalidade, posto que esta é a definição que a lei adota. O mesmo art. 87, IV, proíbe a empresa declarada inidônea de licitar e de contratar com a “Administração Pública”, vale dizer, com todos os órgãos e entidades da administração pública brasileira, posto ser esta a definição inscrita no art. 6º, XI (...)

Compreende-se a diversidade de alcance em sistema que institui penalidades em gradação, da mais leve (advertência) à mais severa (declaração de inidoneidade). Os efeitos da suspensão são restritos ao local em que imposta, quanto ao direito de licitar e contratar; os efeitos da inidoneidade, a mais gravosa das penalidades administrativas previstas na Lei nº 8.666/93, são nacionais, quanto ao mesmo direito de licitar e contratar”.<sup>8</sup>

Nesta mesma linha, Ivan Barbosa Rigolin, com muita propriedade, em resposta a uma consulta a ele formulada, atestou que:

---

<sup>7</sup> MONTEIRO, Yara Darcy Police. *Licitação - Fases e Procedimento*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2000, p. 31.

<sup>8</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 4. ed. Renovar, 1997, p. 566.

“A penalidade de suspensão, na lei de licitações, uma vez aplicada a algum licitante, pessoa física ou jurídica, restringe seus efeitos ao âmbito exclusivo daquela entidade que a aplicou, jamais podendo alguém pretender que aqueles efeitos possam ser estendidos para além dos limites daquela entidade ...

A primeira razão por que não se pode conceber *ampliar* os efeitos da penalidade de suspensão para além e para fora do âmbito da entidade pública que a aplicou fundamenta-se na regra jurídica, tradicionalíssima sobretudo no direito penal, segundo a qual normas que restringem direitos, ou normas que impõem penalidades, ou ainda normas que criem obrigações a alguém, *apenas podem ser lidas literalmente, restritivamente, e assim aplicadas*.

Tais normas jamais podem ser objeto de interpretações ampliativas, extensivas, teleológicas, sistemáticas, analógicas, históricas, ou que de qualquer outro modo desbordem seus efeitos para além do estrito campo próprio e exclusivo que abarcaram.

Sim, porque ninguém pode ser apenado ou punido porque o ato que praticou “por analogia parece com aquele previsto na lei como punível”, ou porque o ato praticado “pelo espírito da lei deve ser punido”, ou ainda porque “historicamente a legislação tem cominado punição para atos semelhantes ao que foi praticado”.

Ninguém pode sofrer pena porque praticou um ato que “pela sistemática da legislação merece ser punido”.

Não, jamais. Com todo efeito, se a regra legal penal prevê punição de determinado tamanho, com efeito determinado *x* e não *y*, para este fim certo e não para outros fins não previstos, então o tamanho legal da pena precisa ser respeitado e observado com rigor, e seu efeito será apenas *x* e não *y*, e o fim da pena deve ser apenas aquele certo e não outros não previstos na mesma norma.

Este tradicionalíssimo princípio de aplicação das leis não pode em hipótese alguma ceder passo a interpretações que nada tenham de jurídico, como a de estender os efeitos penais para além do escopo exclusivo que foi delimitado na lei.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993, que é a lei nacional das licitações e dos contratos administrativos, estabelece a respeito do tema que aqui se discute: “Art. 87 - Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida 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* (...) (Grifamos).

Mas a lei nacional das licitações também já previra, antes, que “Art. 6º - Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...)”

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 o 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 age concretamente;”.

Ainda que à primeira vista pareça esdrúxula a definição de “Administração” que consta da lei nacional de licitações - dando a idéia de que apenas uma unidade atua e opera concretamente, enquanto que as demais unidades administrativas do órgão ou da entidade pública divertem-se assistindo televisão ou jogando “batalha naval” -, de qualquer modo se observa que a lei distinguiu com a máxima clareza que a suspensão é aplicada pela Administração, que na definição da mesma lei é apenas o órgão, a entidade ou a unidade administrativa respectiva, e não pela “Administração Pública”, que significa o conjunto de todos os órgãos e as entidades públicas brasileiras.

Se por algum motivo a lei assim definiu, e assim delimitou o âmbito e o efeito da suspensão, e se a mesma lei ampliou o efeito da pena de declaração de inidoneidade, então simplesmente precisa ser observada, e o sentido da diferenciação legal, ainda que em um primeiro momento obscuro ou pouco explícito, uma vez detectado no teor do restante da lei, precisa ser observado.

Compreendem-se os motivos e os efeitos da lei, neste caso: a suspensão é menos grave que a declaração de inidoneidade, e por isso pôde ficar adstrita ao âmbito exclusivo da entidade que a aplicou. Diversamente, sendo a declaração de inidoneidade a pena administrativa mais grave que a lei prevê, natural que os seus efeitos se espraíem por todas as entidades públicas, refugindo da circunscrição exclusiva daquela que a aplicou em virtude de sua intrínseca gravidade.

A lei das licitações não constitui nenhum prodígio em técnica, como insistentemente vem propalando, porém em caso semelhante, em que cuida de penalizar e de punir alguém, então entram em baila os princípios de direito penal que jamais podem ser afastados simplesmente porque a lei aqui e ali não é tecnicamente perfeita; deste modo, a delimitação dos âmbitos das penas que cria e descreve não pode, sob o pretexto que for, ser ignorada ou descumprida, para desfavorecer alguém.

Se a lei quis que a suspensão fosse apenas cabida *dentro da entidade que a aplicou*, então assim seja aplicada, e que seus efeitos não extrapolem o escopo restrito que a lei delimitou.

Fosse para serem iguais os efeitos das duas penalidades, então a lei não diferenciaria tão escancaradamente a suspensão - pela *Administração* - da declaração de inidoneidade - pela *Administração Pública*".<sup>9</sup>

Já o Professor Marçal Justen Filho tem posição diversa da acima apontada, desenvolvendo raciocínio no sentido de que ambas as penalidades, suspensão e declaração de

---

<sup>9</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Suspensão do Direito de Licitar - Abrangência da Penalidade*. Boletim de Licitações e Contratos - NDJ, 1999, p. 533.

inidoneidade, surtem efeitos perante toda a Administração Pública, assim entendida como toda a Administração direta e indireta das três esferas de governo, *verbis*:

“As sanções dos incs. III e IV são extremamente graves e pressupõem a prática de condutas igualmente sérias.

Como visto acima e como será reafirmado no comentário do art. 88, a aplicação das sanções dos incs. III e IV depende de discriminação precisa, através de lei, dos pressupostos de sua aplicação. Não se admite escolha discricionária por parte da Administração Pública quanto a tais pressupostos. Enquanto uma lei não dispuser sobre o tema, não caberá aplicar essas sanções.

A lei que regulamentar as figuras deverá distinguir a suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) da declaração de inidoneidade (inc. IV).

Ambas as figuras acarretam conseqüências similares. Nos dois casos, veda-se ao particular a participação em licitações e contratações futuras.

Seria possível estabelecer uma distinção de amplitude entre as duas figuras. Aquela do inc. III produziria efeitos no âmbito da entidade administrativa que a aplicasse; aquela do inc. IV abarcaria todos os órgãos da Administração Pública. Essa interpretação deriva da redação legislativa, pois o inc. III utiliza apenas o vocábulo “Administração”, enquanto o inc. IV contém “Administração Pública”. No entanto, 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 em licitação” a 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. Nenhum órgão da Administração Pública pode contratar com aquele que teve seu direito de licitar “suspenso”. A menos que lei posterior atribua contornos distintos à figura do inc. III, essa é a conclusão que se extrai da atual disciplina legislativa”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2003, p. 626-627.

Contestando tal posição, aduz Yara Darcy Police Monteiro:

“O argumento do preclaro jurista é, como sempre, pertinente. Todavia, não nos parece compatível com os princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito interpretação ampliativa de disposições punitivas. Toshio Mukai sustenta a falta de competência do agente para aplicar sanções fora do âmbito da Administração contratante, averbando: “De modo nenhum pode-se entender que aquela sanção possa ter o condão de ter validade perante qualquer órgão ou entidade pública que promova licitação. É que os efeitos jurídicos da sanção aplicada estão indissolúvelmente atrelados, sendo mesmo produtos dela, à competência do agente que aplica a sanção”.<sup>11</sup>

Anota-se que concordam com os ensinamentos da mencionada autora, Marcos Jurena Villela Souto, Hely Lopes Meirelles, Raul Armando Mendes e Wolgran Junqueira Ferreira.

Carlos Ari Sunfeld postula uma terceira corrente, na qual os efeitos da suspensão temporária se estendem à esfera de governo em que se encontra a unidade administrativa aplicadora da penalidade, aduzindo que:

“Silente a lei quanto à abrangência das sanções, deve-se interpretá-la restritiva, não ampliativamente, donde a necessidade de aceitar, como correta, a interpretação segundo a qual o impedimento de licitar só existe em relação à esfera administrativa que tenha imposto a sanção. Adotar posição oposta significaria obrigar alguém a deixar de fazer algo sem lei específica que o determine, em confronto com o princípio da legalidade, o qual, especificamente em matéria sancionatória, deve ser entendido como da **estrita legalidade**”.<sup>12</sup>

Neste raciocínio, é o supracitado autor acompanhado por Renato Geraldo Mendes, *verbis*:

---

<sup>11</sup> MONTEIRO, Yara Darcy Police. *Op. cit.* p. 32.

<sup>12</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.* p. 117.

“Os que sustentam essa posição argumentam que, sob o ponto de vista jurídico, é inadmissível que uma secretaria estadual de saúde suspenda uma empresa apenas no seu âmbito interno, pois tal órgão é despersonalizado. Quem aplica a suspensão não é a secretaria, mas o estado, pessoa jurídica de direito público interno. Os que postulam por esse entendimento não ignoram, em momento algum, o conteúdo das definições contidas no art. 6º. O problema aqui é outro e tem sede constitucional”.<sup>13</sup>

Tal posicionamento tem por base duas vertentes.

Na primeira, em se tratando da Administração direta, atuando por meio de entes despersonalizados, ou seja, unidades administrativas pelas quais atua o Estado, que é dotado de personalidade jurídica, tal penalidade terá efeitos na esfera de governo na qual estiver inserido o órgão ou entidade aplicadora da sanção, atingindo, destarte, todos os órgãos que integram a Administração direta. Tal entendimento se funda na atuação do Estado que, ainda que ocorra de forma direta, em razão da pluralidade de atividades que desenvolve, as executa através da divisão de atribuições às unidades administrativas, isto é, aos órgãos. São os órgãos desprovidos de personalidade jurídica, atuando pela pessoa que integram, vale dizer, o Estado.

A segunda versa sobre a Administração indireta, que é dotada de personalidade jurídica, *longa manus* do Estado mas age em nome próprio, caso em que a pena administrativa de suspensão incide somente no âmbito interno da entidade sancionadora.

Registre-se que a entidade da Administração indireta está estreitamente ligada ao ente central que a instituiu, podendo *in casu* ser cogitada a ampliação da suspensão aplicada a toda a esfera de governo.

Assim, sobre a matéria em análise tem-se, portanto, três correntes doutrinárias:

---

<sup>13</sup> MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações e Contratos Anotada*. 4. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002, p. 144.

1) A que analisa os efeitos da suspensão a partir do conceito das expressões “Administração” e “Administração Pública”, fornecido pela própria Lei de Licitações, no artigo 6º, incisos XI e XII, expressões estas repetidas nos incisos III e IV do artigo 87, respectivamente, imputando sentido restritivo à suspensão de licitar e contratar, de modo que seus efeitos somente se operem no órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a sanção;

2) A que trilha pela ampliação da expressão “Administração”, estendendo os efeitos da pena de suspensão à Administração direta e indireta das três esferas de governo; e,

3) A que estende os efeitos da já mencionada penalidade à esfera de governo em que se encontra o órgão aplicador da sanção, quando se tratar de órgãos, entidades e unidades da Administração direta, posto que estes são despersonalizados, e, em se tratando de Administração indireta, gera efeitos somente no âmbito interno da entidade sancionadora.

A par das diferentes correntes doutrinárias, a jurisprudência pátria também diverge quanto à extensão dos efeitos da sanção de suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração.

O Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 9.707 - PR (1998/0030835-0), que teve como relatora a Ministra Laurita Vaz, no sentido de que a aplicação da pena de suspensão temporária de licitar e contratar estende-se a toda a esfera de governo em que se encontra o órgão aplicador da sanção, baseada na unicidade da Administração Pública e no dever de idoneidade do particular que pretende contratar com a Administração, conforme demonstra a ementa e parte do voto da nominada Ministra, *in litteris*:

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SANÇÃO IMPOSTA A PARTICULAR. INIDONEIDADE. SUSPENSÃO A TODOS OS

CERTAMES DE LICITAÇÃO PROMOVIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE É UNA. LEGALIDADE. ART. 87, INC. III, DA LEI 8.666/93. RECURSO IMPROVIDO.

I - A Administração Pública é una, sendo, apenas, descentralizada o exercício de suas funções.

II - A Recorrente não pode participar de licitação promovida pela Administração Pública, enquanto persistir a sanção executiva, em virtude de atos ilícitos por ela praticados (art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/93). Exige-se, para a habilitação, a idoneidade, ou seja, a capacidade plena da concorrente ed se responsabilizar pelos seus atos.

III - Não há direito líquido e certo da Recorrente, porquanto o ato impetrado é perfeitamente legal.

IV - Recurso improvido”.

“VOTO

Como bem acentuado pela Insigne Subprocuradora-Geral da República, Dra. Gilda Pereira de Carvalho Berger, não há ampliação punitiva ao direito da Recorrente, tão-somente a irrepreensível aplicação da letra da lei:

*“(...) verifica-se que a sanção de suspensão prevista no inciso III, do art. 87, na forma com que foi disposta, aplica-se a todo e qualquer ente que componha a Administração Pública, seja direta ou indireta, mesmo porque esta se mostra una, apenas descentralizada para melhor executar suas funções”.* (fl.189)

A Administração Pública é a acepção subjetiva de Estado-administrador e sua natureza executiva é única. Apenas as suas atribuições são distribuídas de forma descentralizada, para melhor gerir o interesse de sua comunidade.

A garantia da honorabilidade e probidade dos licitantes é qualidade indissociável ao trato da coisa pública. O resguardo da Administração à regularidade da concorrência pública denota, sobretudo, o respeito ao interesse comum.

Ora, se a lei exige do administrador que aja com probidade ao promover a licitação pública, com maior razão que também se prescreva ao particular essa exigência.

Com efeito, a capacidade jurídica deve ser plena.

Na espécie, a Recorrente possui mácula que restringe a plenitude do gozo de seus direitos, e por conseguinte, obstaculiza a sua habilitação em outras licitações públicas realizadas pelo Estado do Paraná, enquanto durar a sanção administrativa a ela infligida.

Portanto, não há direito líquido e certo da Recorrente, porquanto o ato impetrado é perfeitamente legal”.

Nesta mesma linha, embora os efeitos da dita penalidade tenha sido estendido a toda a Administração Pública, e não só na mesma esfera de governo, citam-se decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em Mandado de Segurança, acórdão nº 3143, relator Desembargador Luiz Perrotti, e do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1997/0073248-7, relator Ministro Francisco Peçanha Martins:

“DECISÃO: ACORDAM OS DESEMBARGADORES INTEGRANTES DO PRIMEIRO GRUPO DE CÂMARAS CÍVEIS DO ESTADO DO PARANÁ, POR MAIORIA DE VOTOS, EM DENEGAR A SEGURANÇA, CASSANDO A LIMINAR ENTÃO CONCEDIDA. EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - ATO ADMINISTRATIVO - EMPRESA PUNIDA COM SANÇÃO DE NÃO PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PERANTE UM ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PENALIDADE ESTENDIDA A TODA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NO ATO - SEGURANÇA DENEGADA. A EMPRESA QUE TEVE

SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO JUNTO A DETERMINADO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO FICA COM ESSA PENALIDADE RESTRITA SOMENTE ÀQUELE ÓRGÃO, MAS SE ESTENDE A QUALQUER ÓRGÃO, CONFORME DISPOSTO NOS ARTIGOS 87, INCISO III E 88 INCISOS II E III DA LEI N. 8.666/93”.

“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 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.

Ainda, com efeitos estendidos a toda a Administração Pública, decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Apelação Cível nº 000.266.074-4/00, com base no voto do relator Desembargador Edivaldo George:

“(…) A lei 8.666/93 ao tratar das penalidades é genérica, vale dizer, aplica-se a toda a Administração Pública.

Tomo por empréstimo a manifestação do Ministério Público, fls. 104, forte no magistério de Floriano Azevedo Marques Neto, segundo a qual:

"...cumpre à Administração Pública penalizar aqueles que cometem falta de alguma gravidade e que por isso devem ficar um tempo privados dos contratos por ela firmados. A suspensão tem caráter educativo vez que alvitra o apenado a evitar nova prática delituosa, reparador, na medida em que visa restituir a situação de legalidade e regularidade afligida pelo apenado e exemplificativo, já que objetiva inibir outros agentes a praticar o ato ilícito".

Já o Tribunal de Contas da União, em duas oportunidades, Decisão nº 352/98 e 52/99, manifestou-se pela interpretação restritiva no tocante aos efeitos da suspensão do direito de licitar e contratar, considerando o conceito de "Administração" estabelecido no inciso XI do artigo 6º da Lei nº 8.666/93.

Consta do voto do relator Ministro Humberto Guimarães Souto que ensejou a Decisão nº 52/99:

"O entendimento predominante é de que a suspensão temporária (aludida no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93) apenas impede que a firma que sofreu participe de certames/contratações promovidos pelo órgão da Administração que aplicou a pena".

Argumenta o relator Ministro Bento José Bugarin, na Decisão nº 352/98, com fundamento no princípio da legalidade e na interpretação restritiva que deve ser aplicada a normas restritivas de direitos:

"Caso desejasse que a punição de suspensão temporária do direito de licitar fosse estendida a toda a Administração Pública, certamente o legislador teria expressamente a ela se referido no texto legal. Como não o fez, e tratando-se de matéria de natureza penal (em sentido amplo), deve-se interpretar o comando normativo de forma restritiva. Desse modo, Administração, conforme definido no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, deve ser entendida como sendo apenas o órgão ou entidade contratante que aplicou a penalidade, sob pena de, em se ampliando esse conceito, criar-se hipótese não prevista na lei".

## CONCLUSÃO

Diante do abordado neste estudo, deve ser encontrada, no tocante à extensão dos efeitos da sanção administrativa de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração, uma interpretação que não ofenda os princípios constitucionais atinentes ao Direito Administrativo, os princípios constitucionais relativos ao direito punitivo e o disposto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Como visto, não há consenso por parte da doutrina e da jurisprudência no que se refere ao tema ora analisado.

Há que se ressaltar que o princípio da proporcionalidade é de suma importância quando da aplicação de qualquer penalidade, trazendo à tona valores que demonstrem a premente necessidade de correlação da gravidade do fato ocorrido com a pena a ser aplicada.

Conclui-se, então, que a interpretação mais adequada e acertada, quanto à extensão dos efeitos da pena de suspensão temporária, é a restritiva, vale dizer, a que restringe os efeitos da sanção ao órgão ou entidade contratante que aplicou a penalidade, realizando o cotejo do disposto no artigo 6º, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, com o estabelecido no artigo 87, inciso III, do mesmo diploma legal.

Tal posição não fere os princípios constitucionais afetos ao Direito Administrativo e ao Direito Penal. Tampouco ofende a Lei nº 8.666/93. Trata-se de penalidade na área administrativa, que restringe direitos, devendo a interpretação de matéria de natureza penal ser interpretada da forma mais tradicional, qual seja, a restritiva. O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, traz o princípio da reserva legal, dispondo que: *“ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*; não havendo legislação que estenda os efeitos da suspensão, esta somente pode ser aplicada de acordo com os ditames da lei existente.

A lei não contém palavras vãs. Ao intérprete não é conferido o direito de alargar o espectro do texto legal, sob pena de estar criando hipótese não prevista.

Se a intenção das demais correntes doutrinárias e jurisprudenciais é proteger a Administração Pública de eventuais inadimplementos contratuais por parte dos contratados, inadimplementos cuja falta cometida resultou na aplicação da pena de suspensão, que seja provocado o Poder Legislativo a fim de que seja dado novos contornos à Lei de Licitações no que se refere às sanções administrativas.

**BIBLIOGRAFIA**

ÁVILA, Humberto Bergmann. *A Distinção entre Princípios e Regras e a Redefinição do Dever de Proporcionalidade*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, v.215, jan.-mar., 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BETTIOL, Giuseppe. *Instituições de Direito e Processo Penal*. Tradução Manuel da Costa Andrade. Coimbra: Coimbra Editora, 1974.

BRUNO, Aníbal. *Direito Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. t.1.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *O Processo Penal em face da Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

FREIRE, Reis. *Lições Objetivas de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1999.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GORDILLO, Agustin. *Princípios Gerais de Direito Público*. Trad. Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Celso Bastos, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Tradução José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1999.

LUIZI, Luiz. *Os princípios Constitucionais Penais*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. volume II, São Paulo: Forense, 1969.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações e Contratos Anotada*. 4. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. *Licitação - Fases e Procedimento*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2000.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, v. 219, jan.-mar., 2000.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Costa Moreira de. *O Direito Penal e a Intervenção Mínima*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5, v.17, jan.-mar., 1997.

PALAZZO, Francesco C. *Il Principio di Determinatezza nel Diritto Penale*. Padova: Cedam, 1979.

\_\_\_\_\_. *Valores Constitucionais e Direito Penal*. Tradução Gerson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 4. ed. Renovar, 1997.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Suspensão do Direito de Licitar - Abrangência da Penalidade*. Boletim de Licitações e Contratos - NDJ, 1999.

RIVACOBÁ, Manuel de Rivacoba y. *Introducción al Estudio de los Principios Cardinales del Derecho Penal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, v. 32, out.-dez., 2000.

ROCHA. Cármem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. Tradução Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

ROPPO, Enzo. *O Contrato*. Tradução Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 1988.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Direito Administrativo - Noções Fundamentais*. São Paulo: Iglu, 1999.

UFPR. *Normas para Apresentação de Documentos Científicos*. Curitiba: Ed. da UFPR, vol. 8, 2000.

BRASIL. Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. São Paulo: Editora NDJ, 2003.

ILC - Informativo de Licitações e Contratos. Curitiba: ZNT Editora, n. 10, dez. 1994.

ILC - Informativo de Licitações e Contratos. Curitiba: ZNT Editora, n. 73, mar. 2000.

Fórum Administrativo. v. 1, n. 3, mar. 2001. Belo Horizonte: Editora Forum, 2001.

## **ANEXO - DECISÕES JURISPRUDENCIAIS**

### **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

#### **Identificação**

Decisão 352/1998 - Plenário

#### **Número Interno do Documento**

DC-0352-21/98-P

#### **Ementa**

Representação formulada por licitante contra o STJ. Inabilitação em Tomada de Preços ante a não apresentação de atestado de capacidade técnica e por punição de suspensão temporária do direito de licitar imposta por outro órgão da Administração Pública. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Arquivamento. - Licitação. Suspensão temporária de licitante. Considerações.

#### **Assunto**

Representação.

#### **Dados Materiais**

Decisão 352/98 - Plenário - Ata 21/98

Processo TC nº 017.801/95-8

Interessada: Eleservice do Brasil Componentes Eletrônicos Ltda.

Órgão: Superior Tribunal de Justiça - STJ.

Relator: Ministro Bento José Bugarin

Representante do Ministério Público: Procuradora Maria Alzira Ferreira

Unidade Técnica: 3ª SECEX

Especificação do "quorum":

1. Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Carlos Átila Álvares da Silva, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.
2. Ministro com voto vencido: José Antonio Barreto de Macedo

### **Relatório do Ministro Relator**

GRUPO II - CLASSE VII - PLENÁRIO TC 017.801/95-8. NATUREZA: Representação. ÓRGÃO: Superior Tribunal de Justiça - STJ. INTERESSADA: Eleservice do Brasil - Componentes Eletrônicos Ltda. Representação formulada por licitante com fulcro no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93. Licitante inabilitado em Tomada de Preços, em razão do não fornecimento de atestado de capacidade técnica nos moldes exigidos pelo edital e também por ter sido punido por outro órgão da Administração Pública, integrante de esfera de Governo distinta, com a penalidade de suspensão temporária do direito de licitar (art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93). Apresentação de justificativas pelo órgão promotor da licitação. Procedência em parte. Empresa corretamente inabilitada por não ter apresentado o referido Atestado, cuja exigência encontra respaldo na mencionada Lei. Inclusão no edital de cláusula impeditiva de participar na licitação de interessado apenado por outro órgão ou entidade da Administração Pública ou que tenha tido contrato de prestação de serviço

rescindido com fulcro nos incisos I a IV do art. 78 da Lei nº 8.666/93. Infringência ao princípio da legalidade. Considerações sobre a matéria. Determinação ao órgão promotor da licitação. Remessa de cópia da Decisão do Tribunal ao Representante e ao Representado. Arquivamento do processo. Trata-se de Representação formulada pela empresa Eleservice do Brasil - Componentes Eletrônicos Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, contra o Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista a sua inabilitação na Tomada de Preços de nº 23/95, destinada à contratação de empresa especializada em manutenção e assistência técnica de elevadores, em razão do descumprimento dos itens 2.2 e 4.1.3-II do edital, que considera ilegais pelos motivos que adiante serão expostos. 2. As cláusulas questionadas têm a seguinte redação: "2.2. Não será permitida a participação de firma em consórcio ou em processo de falência ou concordata ou que se encontre incurso em penalidade prevista no art. 87, incisos III e IV da Lei nº 8.666/93, imposta por qualquer entidade da Administração Pública ou ainda que haja tido contrato de prestação de serviço rescindido por motivos inclusos no art. 78, incisos I a IV daquele diploma legal". "4.1.3 Deverão ser apresentados no envelope 1, para que a licitante seja habilitada, os documentos a seguir relacionados: (omissis) II. Um atestado de capacidade técnica, registrado ou visado pelo CREA/DF, emitido por entidade pública e/ou empresa privada que comprove ter prestado serviços de manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica de características técnicas, porte e complexidade equivalente ou superior ao objeto ora licitado, nas parcelas mais relevantes, conforme relacionadas a seguir: a) dispositivo automático para funcionamento com força de emergência (DAFFE); b) operação de emergência em caso de incêndio". 3. Quanto ao subitem 2.2 do edital, a Representante informa ter interposto impugnação junto ao STJ, que foi indeferida por este órgão. Mesmo assim compareceu na data marcada para a abertura do certame e apresentou a documentação de habilitação. Como o edital não sofreu qualquer alteração, foi a empresa inabilitada. Interpôs recurso dessa decisão, o qual, entretanto, foi indeferido pela Comissão de

Licitação (CPL-STJ). 4. A inabilitação da empresa, com base no mencionado subitem 2.2 do edital, foi motivada pelo fato de ter sido ela anteriormente punida pela Secretaria de Administração Geral do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo - SAG/MICT com a pena de suspensão, pelo prazo de dois anos, do direito de licitar e contratar com aquele órgão, com fulcro no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/93, consoante "Aviso de Penalidade" publicado no D.O.U. do dia 23/11/95. 5. O subitem 2.2 do edital é ilegal, segundo a Representante, pelo fato de não permitir que empresas apenadas com base no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93 participassem da licitação. Argumenta a interessada que a punição ali prevista deveria ficar adstrita ao órgão que a aplicou, no caso o MICT, pois "somente empresas declaradas inidôneas estão impedidas de licitar". Acrescenta que o dispositivo (art. 87, III) se refere à suspensão temporária para licitar com a Administração, entendível como sendo o órgão específico de que fala o art. 6º, XII, da referida Lei, enquanto que somente a declaração de inidoneidade alcança toda a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV. Informa a interessada, a esse respeito, que mesmo depois da punição do MICT, que denominou de absurda, foi vencedora em (nove) licitações, assinou os respectivos contratos ou os renovou, o que demonstra, segundo a empresa, a ilegalidade da cláusula editalícia em comento (fls. 5). Cláusulas semelhantes, segundo a empresa, também foram inseridas em editais publicados por outros órgãos públicos, as quais, entretanto, após interpostas impugnações aos respectivos editais, foram alteradas de forma a não permitir a participação nos certames apenas de empresas declaradas inidôneas, consoante comprovam documentos juntados aos autos (fls. 64/84). 6. Esses foram, em síntese, os argumentos utilizados pela Representante também junto à CPL-STJ, por ocasião da impugnação ao edital, os quais entretanto não mereceram acolhimento por parte daquele órgão, que assim concluiu, "in verbis": "Diante do exposto, não poderia a Administração contrariando princípio constitucional igualar os desiguais, deixando uma firma já punida com suspensão (inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93) concorrer

em igualdade de condições com outra sem nenhuma sanção, razão pela qual julgo improcedente a impugnação recebida". (fls. 3). 7. Quanto ao subitem 4.1.3-II do edital, a Representante alega que ele afronta o art. 30 da Lei nº 8.666/93, "uma vez que o atestado exigido estava além, muito além, do objeto licitado" (fls. 3). Em sua impugnação ao edital, a empresa argumentou ainda que os serviços de manutenção de elevadores são distintos dos de manutenção da força de emergência, o que exigiria, por isso, licitações também distintas. O atestado a ser exigido seria, segundo a empresa, apenas o referente à manutenção preventiva e corretiva de elevadores (fls. 38). Já no recurso que interpôs junto à CPL-STJ, aduziu a então recorrente que os muitos atestados por ela apresentados eram compatíveis com o objeto da licitação e demonstravam a sua capacidade em executá-lo (fls. 51/54). 8. No entanto, a CPL indeferiu tanto a impugnação quanto o recurso então interpostos. Quanto à impugnação, a CPL baseou-se em parecer do setor técnico daquele órgão, no qual se esclarecia (fls. 32) que "qualquer sistema que desempenhe as funções preconizadas pelo Dispositivo Automático para funcionamento com Força de Emergência, independentemente do nome e/ou sigla atende o edital". Já o indeferimento do recurso foi fundamentado no fato de que o atestado apresentado pela recorrente não atendia "exatamente" ao exigido no edital, posto que não permitia avaliar se a licitante tinha condições de operar dispositivos automáticos que visem a manter os elevadores em funcionamento quando da falta de energia elétrica (fls. 55). 9. Mediante despacho de fls. 99 determinei a audiência do responsável pela homologação da Tomada de Preços de nº 23/95 para que apresentasse justificativas quanto aos fatos narrados na Representação ora sob exame. Em resposta, vieram aos autos os documentos de fls. 105/272, contendo as justificativas do então Diretor-Geral do STJ, responsável pela homologação do certame, e da Presidente da CPL-STJ. Em síntese, foram apresentados os seguintes esclarecimentos: a) o subitem 4.1.3-II do edital tem respaldo na lei que "prevê a comprovação de experiência anterior na execução de serviços similares, que envolvam riscos,

especialidades e domínio da técnica. Assim é indispensável essa comprovação, com o objetivo de se evitarem prejuízos não só materiais e comprometimento de vidas humanas", o que não foi feito pela Eleservice; b) o subitem 2.2 do edital não frustra o caráter competitivo da licitação e decorre da preocupação da Administração com a segurança das pessoas e com o interesse público, pois não se poderia admitir no certame empresas que pudessem eventualmente não vir a cumprir o contrato. Por outro lado, a "palavra Administração que a lei se refere no art. 87, inciso III, na sua abrangência não alcança somente a Administração que expediu o ato de suspensão. Afinal, todas as conseqüências de um serviço mal executado não repercutem só naquele âmbito, mas em um universo maior". PARECER DA 3ª SECEX 10. Na primeira instrução do processo, às fls. 88/92, a 3ª SECEX já havia se posicionado com relação aos fatos narrados na denúncia. Assim, com relação ao subitem 2.2 do edital, o Analista-Informante entendeu que são procedentes as alegações da Eleservice, porque essa empresa estava impedida de licitar ou contratar apenas com o MICT e não com outros órgãos; o próprio aviso de penalidade publicado no D.O.U. deixava bem claro que a suspensão de licitar se referia a "esta Administração" (MICT). Lembra o Analista que outros órgãos da Administração Pública corrigiram seus editais de forma a que somente empresas declaradas inidôneas não pudessem participar das licitações por eles promovidas. Menciona ainda a respeito do assunto o seguinte ensinamento do Professor Toshio Mukai (in Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Públicos, 2ª Edição, pag. 84): "A sanção prevista no inciso III valerá para o âmbito do órgão que o decretar, e esta será justificada, regra geral, nos casos em que o infrator prejudicar o procedimento licitatório ou a execução do contrato por fatos de gravidade relativa". 11. Quanto ao subitem 4.1.3-II do edital, entendeu o Analista-Informante que cabe razão à CPL-STJ ao inabilitar a empresa Eleservice. Isto porque, segundo aquele técnico, a exigência contida no mencionado item, não cumprida pela empresa, está de acordo com o preceituado no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Entendeu o Analista também que não procede a alegação da Representante de que os serviços de manutenção de elevadores seriam de natureza distinta dos relativos à operação de dispositivos para funcionamento dos elevadores com força de emergência, pois ambos os serviços estão intimamente relacionados. 12. Após as justificativas apresentadas pelo STJ, a 3ª SECEX, instruindo novamente os autos (fls. 273/276), chegou à mesma conclusão acima relatada. Em acréscimo aos argumentos utilizados anteriormente, o Analista-Informante apresentou as seguintes novas razões: a) "O STJ deu uma interpretação extensiva à punição imposta pelo MICT, que indubitavelmente restringiu-se ao âmbito daquele órgão, contrariando o princípio da reserva legal, premissa informativa das searas administrativa e penal; o STJ, ao adotar tal exigência [subitem 2.2 do edital], restringiu o caráter competitivo da licitação, como de fato ocorreu na TP 23/95, pois a única empresa habilitada foi a Indústrias Villares (fls. 262). No entanto, o STJ adotou providências no sentido de resguardar o interesse público quanto aos preços praticados, como pode se constatar pelo expediente à fl. 266". b) Se a firma Eleservice estivesse apta tecnicamente à prestação dos serviços relacionados nos itens 1.1.d 1.2.c do Anexo II do Edital (exame dos dispositivos de segurança e reguladores com a eliminação dos defeitos mecânicos e o acionamento do sistema de segurança, com os ajustes das velocidades de desarme), poderia ter requerido um atestado de algum cliente, visá-lo no CREA e apresentá-lo ao órgão licitante. Se assim não fez é porque provavelmente não se encontrava em condições de realizar o serviço. 13. Com essas considerações, propõe o Analista-Informante que: a) seja parcialmente acolhida a presente Representação, tendo em vista que o subitem 2.2 do edital da TP nº 23/95 restringiu indevidamente a competitividade do processo licitatório; b) seja determinado ao STJ que não mais inclua nos editais de licitação cláusula que inabilite empresa por ter sido apenada por outro órgão com a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que o procedimento afronta o princípio constitucional da isonomia, bem como o art. 3º, § 1º,

da mencionada Lei; c) sejam acatadas as razões de justificativas apresentadas pelo STJ quanto à legalidade do subitem 4.1.3-II do edital; d) seja encaminhada à interessada cópia da decisão a ser adotada, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem. 14. Os dirigentes do órgão técnico manifestam-se de acordo (fls. 276). PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO 15. No essencial, o Ministério Público assim se pronunciou (fls. 92/98): "Entendemos correta a linha interpretativa adotada pela empresa, bem como pela 3ª SECEX, com relação aos termos Administração e Administração Pública constantes dos incisos III e IV, respectivamente, do art. 87 da Lei nº 8.666/93. A palavra Administração (inciso III) referir-se-ia, única e exclusivamente, à entidade que aplicou a sanção, enquanto que a expressão Administração Pública (inciso IV), diz respeito a todo o universo de entidades da administração pública. Para tal conclusão, fazem referência aos conceitos estabelecidos no art. 6º, incisos XI e XII, da Lei nº 8.666/93, "in 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;' Entretanto, tal interpretação não afasta o poder discricionário dos órgãos e entidades da Administração Pública em estabelecer os critérios específicos de idoneidade para suas licitações, por envolver a habilitação aspectos subjetivos (é dizer, da pessoa dos ofertantes). A finalidade da fase habilitatória é eliminar os interessados que, à vista de suas condições subjetivas, não possam oferecer o integral, fiel e eficiente cumprimento do contrato que vier a ser celebrado. Do exposto, e entendendo que a pena de suspensão aplicada pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT pode ser estendida a outras entidades ou órgãos da União, em razão da gravidade da sanção, opinamos pelo arquivamento da Representação". (grifos do original). É o Relatório.

### **Voto do Ministro Relator**

A empresa Eleservice foi considerada inabilitada na Tomada de Preços nº 23/95 em razão do disposto nos subitens 2.2 e 4.1.3-II do respectivo edital. Consoante a percuciente análise realizada pela Unidade Técnica, a CPL-STJ agiu corretamente ao inabilitar a empresa por não ter apresentado o atestado de capacidade técnica nos moldes exigidos pelo último subitem mencionado, o qual, conforme ficou demonstrado, está de acordo com o que preceitua o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93. 2. No entanto, no que se refere ao subitem 2.2 do edital, divergem os pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público. A solução da divergência reside em saber se a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93 - suspensão temporária de participação em licitação - abrange tão-somente o órgão que a aplicou ou, por outro lado, se é extensível a toda a Administração Pública. 3. Sobre o tema, compartilho da opinião da SECEX de que a sanção de que se trata está adstrita ao órgão que a aplicou, pelas seguintes razões. 3.1. O art. 87 da Lei nº 8.666/93 estabelece em seus quatro incisos, dispostos em uma escala gradativa, as sanções que pode a Administração aplicar ao contratado pela inexecução total ou parcial do contrato. O inciso III prevê a "suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos". Já o inciso IV possibilita a aplicação de sanção ainda mais grave, qual seja: a "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...". 3.2. De imediato, observa-se que o legislador faz distinção entre Administração e Administração Pública quando se refere à abrangência das respectivas sanções. Desta forma, segundo os referidos dispositivos, o impedimento temporário de participar de procedimentos licitatórios está adstrito à Administração, assim entendida, pela

definição constante do inciso XI do art. 6º do diploma legal em comento, como sendo o "órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente". Por outro lado, a declaração de inidoneidade, por ser de natureza mais grave, estende-se a toda a Administração Pública, definida como sendo o universo de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 6º, inciso XI). Caso desejasse que a punição de suspensão temporária do direito de licitar fosse estendida a toda a Administração Pública, certamente o legislador teria expressamente a ela se referido no texto legal. Como não o fez, e tratando-se de matéria de natureza penal (em sentido amplo), deve-se interpretar o comando normativo de forma restritiva. Desse modo, Administração, conforme definido no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, deve ser entendida como sendo apenas o órgão ou entidade contratante que aplicou a penalidade, sob pena de, em se ampliando esse conceito, criar-se hipótese não prevista na lei.

3.3 No entanto, essa interpretação não é pacífica entre os autores que debatem o tema. Marçal Justen Filho, por exemplo, considera que, "enquanto não houver regramento mais detalhado", não tem sentido circunscreverem-se os efeitos da "suspensão de participação em licitação" a apenas um órgão específico, "a menos que lei posterior atribua contornos distintos à figura do inciso III" ("in" Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 4ª edição, pág. 476).

3.4 "Data maxima venia", na falta de "regramento" mais detalhado para o dispositivo legal, deveria o intérprete restringir e não ampliar o seu espectro, pois como já dito trata-se de norma que restringe direitos dos potenciais licitantes. Sobre a interpretação de disposições cominadoras de penas, lembro, em proveito do caso que se examina, o seguinte ensinamento de Carlos Maximiliano: "... Interpreta-se a lei penal, como outra qualquer, segundo os vários processos de Hermenêutica. Só compreende, porém, os casos que especifica. Não se permite estendê-la, por analogia ou paridade, para qualificar faltas reprimíveis, ou lhes aplicar penas. (...) Estritamente se interpretam as disposições que restringem a liberdade humana, ou afetam

a propriedade; conseqüentemente, com igual reserva se aplicam os preceitos tendentes a agravar qualquer penalidade. (...) Parecem intuitivas as razões pelas quais se reclama exegese rigorosa, estrita, de disposições cominadoras de penas. (...) Escritores de prestígio excluem a exegese extensiva das leis penais, por serem estas excepcionais, isto é, derogatórias do Direito comum (...) Pode haver, não simples impropriedade de termos ou obscuridade de linguagem, mas também engano, lapso, na redação. Este não se presume; é de rigor seja demonstrado cabalmente" ("in" *Hermenêutica e Aplicação do Direito, Forense*, 15ª edição, 1995, págs. 320/328).

3.5 Justifica-se a abrangência maior da declaração de inidoneidade, em termos meramente lógicos, pela constatação da impossibilidade de alguém ser inidôneo para fins federais e não o ser para fins estaduais ou municipais. Entretanto, mesmo esta interpretação encontra posições divergentes entre os tratadistas. Carlos Ari Sunfeld, por exemplo, entende que a declaração de inidoneidade firmada em determinada esfera de Governo não se estende a outra, porque a lei, neste caso, deve ser interpretada restritivamente, e a adoção de posição inversa significaria "obrigar alguém a deixar de fazer algo sem lei específica que o determine, em confronto com o princípio da legalidade..." ("in" *Licitação e Contrato Administrativo, de acordo com as Leis nºs 8.666/93 e 8.883/94, Malheiros Editores, 1994*). No mesmo sentido assim posicionou-se o Prof. Toshio Mukai: "A sanção prevista no inc. III valerá para o âmbito do órgão que a decretar e será justificada, regra geral, nos casos em que o infrator prejudicar o procedimento licitatório ou a execução do contrato por fatos de gravidade relativa. Já aquela prevista no inc. IV valerá para o âmbito geral, abrangendo a entidade política que a aplicou, e será justificada se o infrator age com dolo ou se a infração é de natureza grave, dentro do procedimento licitatório ou na execução do contrato" ("in" *Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo, 2ª edição, pág. 84*).

3.6 Se é defensável que alguém considerado inidôneo em determinada esfera administrativa não o seja em outra, muito mais razoável é admitir-se que a

suspensão temporária do direito de licitar seja válida apenas no âmbito do órgão ou entidade que aplicou a penalidade, não apenas por raciocínio lógico, mas principalmente em atenção ao princípio da legalidade, que deve nortear toda a atividade da Administração Pública. Acrescente-se que, se ambas as penalidades, aplicadas por determinado órgão ou entidade, fossem extensíveis a toda a Administração Pública, como entendem alguns autores, não haveria praticamente distinção entre elas, exceto quanto ao prazo de duração: enquanto a inidoneidade perdura no mínimo por dois anos, podendo o apenado, após esse prazo, ser "reabilitado", a suspensão temporária de participação em licitação tem o seu prazo máximo fixado em dois anos. Desta forma, se prevalecesse tal entendimento, não haveria a necessidade de distinção entre as duas penalidades, baseada na gravidade da falta, como consta do texto legal, pois ambas implicariam o impedimento do apenado em licitar e contratar com toda a Administração Pública e não apenas com o órgão apenador - no caso da suspensão temporária - ou com os órgãos e entidades integrantes da esfera de Governo na qual foi declarada a inidoneidade (admitindo-se, nesta última hipótese, apenas a título ilustrativo, as interpretações de Carlos Ari Sundfeld e Toshio Mukai). Em melhores letras, o Prof. Floriano Azevedo Marques Neto, assim abordou essa questão: 3.7 "...E aqui reside justamente o eixo do argumento: entendêssemos nós que a suspensão e a inidoneidade, ambas, têm o mesmo âmbito de conseqüências, e chegaríamos ao absurdo de tornar as duas penalidades indiferenciadas. Sim, porque ambas possuem uma conseqüência comum: impedem que o apenado participe de licitação ou firme contrato administrativo. Se desconsiderarmos as diferenças de extensão que ora sustentamos, perderia o sentido existirem duas penalidades distintas. Afinal ambas teriam a mesma finalidade, a mesma conseqüência e o mesmo âmbito de abrangência. Estaríamos diante de interpretação que leva ao absurdo" (Extensão das sanções administrativas de suspensão e declaração de inidoneidade, in Boletim de Licitações e Contratos, março/95, págs. 130/134). 3.8 Registre-se, ainda, que a Lei

8.666/93 não prevê penalidade a quem permitir licitar ou contratar com alguém apenado com a suspensão temporária de que fala o art. 87, inciso III. No entanto, considera crime "admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo", para o qual prescreve as penas de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa (art. 97). 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.

3.9 Há ainda um outro argumento, igualmente forte, a balisar essa tese: como a Lei 8.666/93, ao menos de forma expressa, não delegou competência para que o agente público, de determinado órgão ou entidade, agisse em nome dos demais, os efeitos jurídicos do ato daquele agente, que presumivelmente deve ser a autoridade máxima do órgão ou entidade, já que a lei é omissa a respeito (no caso do art. 87, inciso III), estão limitados à sua competência administrativa, valendo dizer, aplicam-se aos que lhe forem subordinados. Toshio Mukai, no mesmo sentido, assim se pronunciou: "...Assim, também no âmbito do Tribunal de ... a autoridade máxima de um órgão deverá ser competente para aplicar aquela penalidade. Ao exercitar essa competência, evidentemente, o Presidente do Tribunal, salvo delegação, estará expedindo um ato administrativo sancionatório cujo âmbito de validade, de efeitos jurídicos, há de se cingir ao âmbito da competência administrativa do Presidente referido, e que se esgota no âmbito do Tribunal por ele presidido. Não pode em hipótese alguma a expressão 'Administração', no caso empregada no despacho sancionatório, ser interpretada em termos genéricos. Há que se visualizar ali a Administração como sendo a Secretaria Geral do Tribunal, posto que os efeitos do ato sancionatório esgotam-se no âmbito da competência (atribuições) do Presidente do Tribunal. De modo algum pode-se entender que aquela sanção possa ter o condão de ter validade perante qualquer órgão ou entidade pública que promova licitação. É que os efeitos jurídicos da sanção aplicada estão indissolúvelmente atrelados, sendo mesmo produtos dela, à

competência do agente que aplica a sanção" (Pena de Suspensão do Direito de Participar de Licitação, imposta pelo Estado, in Boletim de Licitações e Contratos, dezembro de 1994, págs. 569/574). Pelos mesmos motivos expostos, considero também infringente ao princípio da legalidade a inclusão, no subitem 2.2 do edital da TP n 23/95 do STJ, de disposição tendente a impedir a participação no processo licitatório de firma que "haja tido contrato de prestação de serviço rescindido por motivos inclusos no art. 78, incisos I a IV", da Lei 8.666/93, exceto se a rescisão contratual tenha ocorrido no âmbito daquele Tribunal. Ante todo o exposto, com as vênias de praxe por dissentir do Ministério público, VOTO, acolhendo os pareceres da 3ª SECEX, por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

### **Decisão**

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; 2. determinar ao Superior Tribunal de Justiça que, em observância ao princípio da legalidade, não mais inclua nos seus editais de licitação cláusula impeditiva de participação, no respectivo certame, de interessados eventualmente apenados por outro órgão ou entidade da Administração Pública (art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93), com a sanção prevista no art. 87, inciso III, desse diploma legal, ou ainda que tenham tido seus contratos, firmados com os mencionados órgãos e entidades, rescindidos com fulcro nos incisos I a IV do art. 78 da referida Lei; 3. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à interessada e ao STJ; 4. determinar o arquivamento do presente processo.

**Publicação** Sessão 10/06/1998

Dou 22/06/1998 - Página 7

**Identificação**

Decisão 119/2001 - Plenário

**Número Interno do Documento**

DC-0119-08/01-P

**Ementa**

Representação formulada por licitante. Possíveis irregularidades na Secretaria de Educação Superior do MEC. Concorrência internacional. Edital com cláusula impedindo a participação de empresas que tenham sofrido pena imposta pela administração pública. Análise da matéria. Procedência parcial. Determinação.

**Grupo/Classe/Colegiado**

Grupo II - CLASSE VII - Plenário

**Processo**

000.611/1999-9

**Natureza**

Representação (Art. 113, § 1º, da Lei n.º 8666/93)

**Entidade**

Entidade: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu/MEC

**Interessados**

Interessada: INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar Ltda. (Sr. Mário Amato, sócio)

**Sumário**

Representação sobre possíveis irregularidades na Concorrência Internacional SESu/MEC n.º 03/97. Diligência preliminar. Conhecimento da Representação (arts. 68 e 69, IV, Res. TCU n.º 136/2000) para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente. Determinação à entidade. Ciência à interessada do teor da deliberação bem como do Relatório e Voto que a fundamentam. Juntada dos autos às contas da SESu/MEC relativas ao exercício de 1999.

**Assunto**

VII - Representação (Lei n.º 8.666/93, art. 113 c/c a Res. TCU n.º 136/2000, arts. 68 e 69, inciso IV da Res. TCU n.º 136/2000)

**Ministro Relator**

VALMIR CAMPELO

**Representante do Ministério Público**

CRISTINA MACHADO

**Unidade Técnica**

6ª SECEX

**Dados Materiais**

ATA 08/2001

DOU de 26/03/2001

INDEXAÇÃO Representação; MEC; Concorrência Internacional; Edital; Licitação; Habilitação de Licitantes; Princípios Básicos da Licitação; c/ 2 Vols. anexos

### **Relatório do Ministro Relator**

Tratam os autos de Representação formulada pelo Sr. Mário Amato, sócio da empresa INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em que noticia a existência de possíveis irregularidades na Concorrência Internacional nº 03/97, do tipo técnica e preço, realizada pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu/MEC, tendo por objeto a "aquisição de equipamentos didáticos, científicos e médico - hospitalares, com financiamento, apresentados em 17 (dezesete) grupos de equipamentos, com respectivas instalação e treinamento, a fim de atender às necessidades das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e dos Hospitais Universitários (HUs)".

02. Consoante síntese apresentada em instrução da Unidade Técnica, o representante alegou as seguintes irregularidades no procedimento licitatório:

a) utilização de critério subjetivo, quebra do princípio da isonomia e inobservância, pela comissão de licitação, das disposições dos subitens 5.10, 6.2.1.1.7 e 6.2.2.7 do edital, vez que classificou, na fase técnica, a empresa Nissho Iwai que indicou a firma Pró Médico para a prestação dos serviços referentes à instalação, garantia e manutenções preventiva e corretiva, não obstante esta empresa tenha sido impedida de participar de licitações e realizar novas contratações, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, em razão de inadimplência;

b) foi admitido, pela Comissão de Licitação, "movimento de comentários críticos (escritos) entre as licitantes, no que tange aos aspectos técnicos dos equipamentos umas das outras", e adoção, em algumas desclassificações ou classificações, dos argumentos das licitantes como forma de pontuação;

c) desclassificação da empresa Intermed, no Grupo 35 - Ventiladores, sob a fundamentação de não ter atendido à "especificação técnica mínima nos itens 1015, 1016 e 1017", com utilização de forma de pontuação não contemplada no edital;

d) uso de "um peso e duas medidas" no julgamento da fase técnica, haja vista que a empresa Nissho Iwai foi classificada mesmo apresentando "prévios desconformes técnicos", contrariando os argumentos e fundamentos técnicos que deram ensejo à desclassificação da firma Intermed;

e) falta de definição no edital da forma de utilização dos critérios de julgamento estabelecidos, sendo que, na escolha da melhor técnica, a Administração "deve recorrer aos postulados da ciência ou da arte, acolhendo padrões de excelência para nortear o julgamento" valendo-se, por exemplo, de laudos ou pareceres técnicos, o que não fez;

f) violação ao inciso V do art. 37 da Constituição, vez que os membros da comissão de licitação não têm habilitação específica para apreciar as propostas apresentadas, havendo poucos especialistas em ventilação mecânica, objeto do Grupo 35 do edital.

03. Diligências foram efetuadas pela Unidade Técnica, mediante Ofícios n.ºs 020 e 244/99, a fim de obter o pronunciamento do Órgão sobre os fatos noticiados.

04. Procedida à análise das justificativas iniciais apresentadas pela Secretaria de Educação Superior, a instrução considerou esclarecida parte das questões levantadas na Representação, e entendeu "desnecessárias considerações sobre a procedência ou não dos argumentos técnicos apresentados pelo representante e a lisura do julgamento efetuado pela Comissão, notadamente no que tange à alegação de que a empresa Intermed não atendeu às especificações técnicas mínimas nos itens 1015, 1016 e 1017, uma vez que entendeu prejudicado o procedimento licitatório realizado em face das ilegalidades constatadas no

edital", tendo proposto a realização de nova diligência, desta feita para o esclarecimento de ocorrências verificadas na Concorrência Internacional nº 03/97.

05. Mediante Ofício nº 305/99-6ª SECEX, foram solicitados novos esclarecimentos a respeito dos seguintes fatos:

a) estabelecimento de critérios subjetivos para nortear o julgamento das propostas técnicas, no tocante à definição dos quesitos 'especificação técnica', 'adequação aos interesses didático e científico', 'instalação e treinamento técnico operacional' (subitens 7.3.4.1, 7.3.4.2 e 7.3.4.3 do edital), em afronta ao art. 3º e ao § 1º do art. 44 da Lei nº 8.666/93;

b) inclusão de cláusula no ato convocatório (subitem 5.1) restringindo a participação de empresas que tenham sofrido a pena de suspensão estabelecida no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, contrariando o entendimento deste Tribunal consubstanciado na Decisão nº 352/98 – Plenário – Ata 21/98, dentre outras, uma vez que tal penalidade se limita ao órgão ou entidade que tenha aplicado a sanção;

c) exigência, para habilitação, de mais de um atestado fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovando aptidão para o fornecimento pertinente e compatível com o objeto da proposta (subitem 6.2.1.1.2 do edital), infringindo o § 5º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 e comprometendo o caráter competitivo da licitação, assim como o princípio da isonomia, conforme Decisões do Plenário - TCU n.ºs 134/98 (Ata 10/98) e 368/98 (Ata 23/98);

d) não verificação da conformidade dos preços propostos com os preços correntes no mercado, ferindo o inciso IV do art. 43 da Lei de Licitações e Contratos.

06. Dos elementos apresentados pelo Sr. Secretário de Educação Superior, a instrução da 6ª SECEX (fls. 352/358) apresenta a análise que passo a transcrever:

"2.4. Quanto às ocorrências objeto da diligência, o Órgão prestou os esclarecimentos sintetizados a seguir:

Alínea 'a') (...), a SESu alegou que 'os critérios de pontuação dos quesitos básicos estão clara e objetivamente identificados no corpo do Edital..., sendo que o julgamento técnico se deu através dos membros da Comissão Especial de Licitação, tendo os mesmos usado da prerrogativa, quando foi necessário, de consultar professores e especialistas das Universidades Federais e organismos competentes. O julgamento técnico considerou especialmente o atendimento ao Anexo IX do Edital que previu a especificação técnica mínima dos equipamentos ofertados pelas licitantes';

Alínea 'b') a exigência contida no ato convocatório [subitem 5.1] encontra-se de acordo com o disposto no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93, tendo o órgão licitante, nesse contexto, agido nos estritos termos da lei. Não houve, segundo a SESu, a intenção de discriminar ou de dar tratamento diferenciado a uma ou algumas das licitantes;

Alínea 'c') o subitem 6.2.1.1.2 do edital, de acordo com o afirmado, não violou o § 5º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, uma vez que 'não exige aptidão com limitação ou de época ou ainda em locais específicos'. Segundo alegado, a exigência das declarações foi necessária para comprovar 'que equipamentos similares, fornecidos a pessoas jurídicas de direito público ou privado pelas empresas licitantes, serviram para o fim ao qual foram destinados e se o seu funcionamento ocorreu de forma adequada para garantir a plena utilização do mesmo'. A comissão de licitação entendeu que a exigência de mais de um atestado é uma determinação legal, que foi cumprida por todas as empresas participantes dos certames.

2.5. Ao final, o Órgão ressaltou que as decisões mencionadas nas alíneas 'b' e 'c' do ofício de diligência foram adotadas em datas posteriores à da publicação do edital.

3. Conforme se vê, a SESu/MEC não prestou esclarecimentos sobre a questão constante da alínea 'd' (...). Porém, ao responder à diligência de teor semelhante realizada no TC 009.277/1999-4, afirmou que o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/93 pede a verificação, 'conforme o caso, com os preços correntes' e a concorrência examinada engloba não só a proposta comercial, mas também a de financiamento, devendo a cotação do produto ser feita na modalidade D.D.U. ('Delivered Duty Unpaid'), compreendendo todos os custos relacionados à instalação, aos testes operacionais e material de consumo para a realização destes, ao deslocamento e à estada dos técnicos instrutores, ao treinamento dos operadores dos equipamentos e às condições de garantia.

3.1. A SESu afirmou também que a proposta comercial foi analisada considerando a pontuação final, os aspectos de preço e de financiamento, adotando-se o critério de Valor Presente para a avaliação da melhor proposta. Acrescentou que 'na reunião já citada, ocorrida no Tribunal de Contas da União em 05 de junho de 1997, durante discussão sobre a compatibilização do Edital com tal exigência, foi sugerido pelos membros do TCU que, diante da peculiaridade do processo licitatório, os preços ofertados deveriam ser cadastrados e uniformizados de tal maneira que fosse implantado um cadastro específico para consulta de futuras aquisições do setor público'.

3.2. Ademais, ressaltou que três outras licitantes (DF Vasconcelos Comercial e Industrial Ltda., Dixtal Biomédica Indústria e Comércio Ltda. e Awa Eletrônica Ltda.) impetraram mandado de segurança visando à impugnação do edital das Concorrências Internacionais nº 01 e 03/97, mas esses tiveram a segurança denegada e foram arquivados por decisão judicial.

4. Preliminarmente, diante das considerações iniciais formuladas pelo Órgão, cumpre esclarecer que nem o representante nem esta Secretaria impugnaram, em qualquer momento, a modalidade de licitação adotada, tampouco a exigência de que os interessados deveriam apresentar proposta de financiamento para a aquisição.

4.1. Quanto às reuniões realizadas com servidores do TCU, é de se observar que, de acordo com o art. 19 do seu Regimento Interno, compete privativamente ao Plenário responder consulta sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, devendo esta ser formulada sempre em tese, nunca sobre caso concreto, pelas autoridades elencadas no art. 216 do mesmo Regimento.

4.2. Assim sendo, quaisquer opiniões emanadas de servidores do Tribunal são de caráter meramente pessoal, não refletindo o entendimento oficial desta Corte de Contas, sendo tal fato esclarecido aos gestores por ocasião de eventuais reuniões.

5. Relativamente à ocorrência descrita na alínea 'a' do item 1 desta instrução, nota-se que os esclarecimentos prestados não são suficientes para justificar a falta de objetividade na descrição dos quesitos 'especificação técnica', 'adequação aos interesses didático e científico', 'instalação e treinamento técnico operacional' (subitens 7.3.4.1, 7.3.4.2 e 7.3.4.3 do edital). A SESu/MEC limitou-se praticamente a descrever tópicos do ato convocatório, já considerados quando da elaboração da instrução precedente (...).

5.1. A justificativa no sentido de que a comissão de licitação consultou, quando necessário, professores e especialistas para fundamentar o julgamento técnico, na verdade, vem corroborar a constatação de que não houve objetividade na descrição dos quesitos mencionados. A comissão deveria, sim, valer-se dos conhecimentos dos especialistas para auxiliar na elaboração do edital, de forma que se ficassem definidas as especificações

técnicas dos equipamentos indispensáveis para atender os interesses da Administração e restassem explicitados critérios objetivos para nortear o julgamento. Dessa forma, caberia à comissão, prescindindo-se de quaisquer conhecimentos técnicos, apenas verificar no julgamento se as propostas atendiam às especificações do edital – e não fazer juízo acerca da influência dos quesitos não atendidos, ou atendidos parcialmente, na caracterização e no comprometimento funcional do equipamento (subitem 11.8 – fl. 329) – bem assim atribuir a nota técnica de acordo com a gradação estabelecida para a avaliação dos quesitos, como ocorreu, de fato, com os quesitos 'garantia' e 'serviços de assistência técnica e manutenção' (subitem 11.3 - fl. 327).

5.2. O estabelecimento de critérios objetivos para a avaliação dos quesitos técnicos é indispensável para garantir a igualdade e a isonomia na licitação. Da forma como se verificou o julgamento, não há como garantir que as licitantes tenham sido tratadas uniformemente. Ademais, como não constam dos autos do procedimento licitatório pareceres técnicos, bem assim padrões, definidos no edital, para a atribuição das notas de 0 (zero) a 10 (dez) nos quesitos 'especificação técnica', 'adequação aos interesses didático e científico', 'instalação e treinamento técnico operacional', não é possível averiguar a lisura e a justiça do julgamento da comissão de licitação, valendo observar que a nota técnica foi decisiva, em alguns grupos, no resultado da concorrência, consoante tabela de fl. 93 do Volume Anexo II.

5.3. Dessa forma, temos que o estabelecimento de critérios subjetivos na licitação em vértice, contrariando as normas vigentes, é motivo suficiente para que se determine a anulação do certame.

6. No que toca à questão descrita na alínea 'b' do ofício de diligência, ao contrário do que afirma o Órgão, a exigência não se encontra em consonância com o disposto do inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93.

6.1. Para melhor elucidação da matéria, cabe trazer à colação trechos do Voto proferido pelo Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin ao relatar o TC 017.801/95-8 (Decisão nº 358/98 – Plenário – Ata 21/98), do seguinte teor:

'3.1. O art. 87 da Lei nº 8.666/93 estabelece em seus quatro incisos, dispostos em uma escala gradativa, as sanções que pode a Administração aplicar ao contratado pela inexecução total ou parcial do contrato. O inciso III prevê a 'suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos'. Já o inciso IV possibilita a aplicação de sanção ainda mais grave, qual seja: a '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....'.

3.2. De imediato, observa-se que o legislador faz distinção entre Administração e Administração Pública quando se refere à abrangência das respectivas sanções. Desta forma, segundo os referidos dispositivos, o impedimento temporário de participar de procedimentos licitatórios está adstrito à Administração, assim entendida, pela definição constante do inciso XI do art. 6º do diploma legal em comento, como sendo o 'órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente'. Por outro lado, a declaração de inidoneidade, por ser de natureza mais grave, estende-se a toda a Administração Pública, definida como sendo o universo de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 6º, inciso XI). Caso desejasse que a punição de suspensão temporária do direito de licitar fosse estendida a toda a Administração Pública, certamente o legislador teria expressamente a ela se referido no texto legal. Como não o fez, e tratando-se de matéria de natureza penal (em sentido amplo), deve-se interpretar o comando normativo de forma restritiva.'

6.2. Assim, a exigência inserida no subitem 5.1 do ato convocatório limita indevidamente o universo de competidores. Porém, é de se considerar que a interpretação não é pacífica entre os doutrinadores, consoante destacado pelo Sr. Ministro, e que a decisão mencionada foi proferida posteriormente à elaboração do edital da concorrência em vértice, razão pela qual impõe-se apenas a realização de determinação à SESu/MEC para evitar a repetição da ocorrência.

7. Quanto à alínea 'c' da diligência, entendemos que pode ser relevado o fato de a SESu ter exigido três atestados comprovando a aptidão das empresas para o fornecimento dos objetos licitados, devido à peculiaridade desses e à intenção do Órgão em assegurar que a Administração Pública contratasse firma idônea e realmente capaz de executar o objeto proposto.

7.1. Além disso, o edital da concorrência em exame foi elaborado anteriormente ao novo entendimento da matéria por parte do TCU, exarado nas Decisões Plenárias nº 134 e 368/98, no sentido de que a exigência de mais de um atestado é fator limitante para a participação em certames licitatórios.

8. No que concerne à questão descrita na alínea 'd' do ofício de diligência, a partir das informações prestadas, constata-se que o Órgão equivocou-se na interpretação do inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/93, ao dispensar a verificação dos preços propostos pelas licitantes com os vigentes no mercado.

8.1. Para melhor compreensão do assunto, reproduzimos, a seguir, o teor do inciso em questão:

'Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(.....)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis' .

8.2. A expressão 'conforme o caso' mencionada no dispositivo não se refere à possibilidade de tal verificação poder ser dispensada de acordo com as características da licitação, como quer entender a SESu, e sim, às formas alternativas de se verificar os preços propostos:

- com os correntes no mercado ou
- com os fixados por órgão oficial competente; ou
- com os constantes do sistema de registro de preços.

8.3. É de se observar que o final do próprio dispositivo prevê a desclassificação das propostas que se mostrarem incompatíveis após tal comparação.

8.4. Embora haja a exigência de os preços propostos serem na modalidade D.D.U. ('Delivery Duty Unpaid'), tal fato não é empecilho para se proceder à verificação dos preços, já que o Órgão poderia solicitar a outras firmas atuantes no mercado orçamentos nas mesmas condições, incluindo os mesmos custos.

8.5. No caso específico dos Grupos 32 (Otorrinolaringologia), 33 (Oftalmologia) e 39 (Radioterapia), o fato é ainda mais grave, já que, após o julgamento das propostas e seus

respectivos recursos, restou apenas uma firma no certame nesses grupos (fl. 01 do Volume Anexo II).

8.6. Assim, por não haver parâmetros de comparação, as empresas obtiveram nota máxima (PC = 10,0), sendo declaradas ganhadoras dos respectivos grupos, embora não tenha ficado comprovado que os preços ofertados eram realmente os mais vantajosos para a Administração.

8.7. Também é importante atentarmos para o fato de se tratar de uma concorrência internacional, a qual resultará em compras com financiamento, nacional ou estrangeiro. Dessa forma, caso os preços propostos não se encontrem dentro da normalidade esperada, ou seja, se estiverem superfaturados, a Administração Pública não só pagará a mais pelos produtos, como também estará onerando os cofres públicos com o pagamento de juros e encargos de tal financiamento, incidentes sobre o valor majorado.

8.8. Quanto à sugestão de se formar um cadastro com os preços ofertados nessas licitações, lembramos que o procedimento não dispensaria, de forma alguma, a comparação imposta pelo inciso IV do art. 43 da Lei de Licitações. Afinal de contas, somente após essa fase poder-se-ia considerar tais preços como válidos, especialmente para fins de cadastro, sob pena de a Administração estar adotando como parâmetro para futuras contratações preços superfaturados.

9. Antes de finalizar esta instrução, cumpre asseverar que os mandados de segurança mencionados no subitem 3.2 não versaram sobre as irregularidades levantadas nestes autos, bem assim que ainda não foi proferida sentença nas ações intentadas pela empresa Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda (Ação Cautelar Inominada nº 1999.34.00.000228-8 e

Ação Ordinária nº 1999.34.00.000550-4), consoante consulta formulada ao site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - Seção Judiciária do Distrito Federal.

10. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

I) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição, assine prazo de 15 (quinze) dias para que a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular a Concorrência Internacional nº 03/97 (art. 49 da Lei nº 8.666/93), porquanto foram estabelecidos critérios subjetivos para nortear o julgamento das propostas técnicas, no tocante aos quesitos 'especificação técnica', 'adequação aos interesses didático e científico' e 'instalação e treinamento técnico operacional (subitens 7.3.4.1, 7.3.4.2 e 7.3.4.3 do edital), em afronta aos artigos 3º e 44, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos, além de não ter sido verificada a conformidade dos preços propostos com os correntes no mercado, contrariando o inciso IV do art. 43 da mesma lei;

II) determine à SESu/MEC que, doravante, não mais inclua nos seus editais de licitação cláusula impeditiva de participação no respectivo certame de interessados eventualmente apenados por outro órgão ou entidade da Administração Pública (art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93) com a sanção prevista no art. 87, inciso III, desse diploma legal;

III) encaminhe cópia da decisão a ser proferida ao representante, assim como do relatório e do voto que a fundamentarem;

IV) determine, por fim, após comprovado o cumprimento do disposto no inciso I, o arquivamento dos autos, uma vez que as contas da SESu/MEC, relativas aos exercícios de 1997 e 1998, já foram julgadas e encerradas”.

07. Por sua vez, o Titular da Secretaria de Controle Externo competente manifesta posição discordante, em parte, nos seguintes termos:

"A instrução propõe em seu item 10-I (fls. 357/358) que o Tribunal determine à Secretaria de Educação Superior/MEC a anulação da Concorrência Internacional nº 03/97 porquanto no seu entender foram estabelecidos critérios subjetivos para o julgamento das propostas técnicas quanto aos quesitos 'especificação técnica', 'adequação aos interesses didático e científico' e 'instalação e treinamento técnico operacional', em afronta aos artigos 3º e 44, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos, e por não ter sido verificada a conformidade dos preços propostos com os correntes no mercado, contrariando o inciso IV do artigo 43 da Lei 8.666/93.

2. Entende a instrução que a justificativa da Unidade 'no sentido de que a comissão de licitação consultou, quando necessário, professores e especialistas para fundamentar o julgamento técnico, na verdade vem corroborar a constatação de que não houve objetividade na descrição dos quesitos mencionados' e que a comissão deveria ter-se valido dos conhecimentos dos especialistas para ser auxiliada na elaboração do edital, 'de forma que fossem definidas as especificações técnicas dos equipamentos indispensáveis para atender os interesses da Administração e restassem explicitados critérios objetivos para nortear o julgamento. Dessa forma, caberia à comissão, prescindindo-se de quaisquer conhecimentos técnicos, apenas verificar no julgamento se as propostas atendiam às especificações do edital (...)'.  
(...)'.

3. A Unidade esclarece que o julgamento técnico considerou especialmente o atendimento ao anexo IX do edital, que previu a especificação técnica mínima dos equipamentos ofertados pelos licitantes (fls.338). O subitem 7.3.4.1 do edital estabeleceu a necessidade de especificação técnica com 'descrição detalhada do equipamento, conforme

indicado no subitem 6.2.2.2, caracterizado de forma clara e objetiva, contendo o detalhamento de utilização, princípio de funcionamento, capacidade nominal, dimensões físicas, faixa de funcionamento, controles, alarmes, precisão, sensibilidade, resolução, saídas e entradas, alimentação e acessórios' (fls. 27 do Vol. 1).

4. Por sua vez, o subitem 6.2.2.2 do edital (fls. 21 do Vol. 1) previu que 'para cada equipamento ofertado e especificado conforme o subitem 7.3.4.1, deverão ser indicados:

a) país de origem;

b) marca;

c) modelo;

d) descrição técnica detalhada;

e) referência, catálogo ou desenho com informações técnicas suficientes para a caracterização do objeto proposto;

f) necessidade de material de consumo específico para o funcionamento do equipamento;

g) informações quanto à adequada instalação, funcionamento e utilização do equipamento'.

5. Além disso, o edital exigiu no seu subitem 7.3.4.2 (adequação aos interesses didático e científico) o detalhamento das qualidades técnicas dos equipamentos 'para a boa e perfeita execução dos trabalhos a que são destinados os equipamentos, visando atender o interesse do usuário e evolução de projetos a médio e longo prazos, nos termos dos subitens 6.2.2.2 e 6.2.2.10' (fls. 27 do Vol. 1).

6. Quanto à instalação e treinamento de pessoal, outro ponto sobre o qual a instrução levanta questionamento sobre os critérios de julgamento, o edital também previu que 'quando o equipamento assim o exigir e conforme indicado nos subitens 6.2.2.5, 6.2.2.7 e 6.2.2.8, demonstração mediante conceituação metodológica de como é assegurada sua montagem e instalação e detalhando o treinamento técnico aos profissionais da área operacional, número de horas de treinamento e número de técnicos' (subitem 7.3.4.3 – fls. 27 do Vol. 1).

7. Feitas essas colocações, é preciso dizer que a licitação de que cuida o processo, sob a modalidade de concorrência internacional, não se caracteriza de execução simples. Por se tratar da aquisição de equipamentos tecnológicos com elevados graus de complexidade para serem utilizados em laboratórios de pesquisas das Instituições Federais Ensino Superior e nos hospitais universitários, parâmetros avaliativos exaustivos são de difícil previsão.

8. Acresça-se a isso o fato de que os equipamentos poderiam ser tanto de fabricação nacional quanto estrangeira, sendo inevitável, portanto, alguma divergência nas especificações técnicas entre países, o que tornava mais complexa a tarefa de se prever, detalhe por detalhe, todas as características dos equipamentos que se pretendia adquirir. Daí porque o edital estabeleceu a especificação técnica mínima dos equipamentos. Mesmo admitindo-se que as especificações técnicas pudessem ser previstas exaustivamente, não há como se afirmar categoricamente que no julgamento das propostas técnicas pudesse ser dispensada a colaboração de especialistas, por se tratar de assuntos complexos, sob pena de não ser adquirido o melhor para a Administração. Conforme se observa no 'QUADRO RESUMO DAS PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS VERIFICADAS NA ANÁLISE DAS PROPOSTAS TÉCNICAS' (fls.19 do Vol. 2), a Comissão indicou as seguintes razões para a desclassificação da empresa INTERMED: 'não atendeu aos quesitos 'a' e 'b' da Tabela de Pontuação referente aos itens 1015, 1016 e 1017:

1015: o aparelho não oferece: a) compressor incorporado ao aparelho como pedido no edital - o compressor oferecido é um acessório que acompanha o respirador, b) sistema de auto-teste dos componentes e do circuito-paciente, bem como não dispõe de memória indicando dia e hora dos códigos de erro, mantida por bateria, e probabilidade de expansão, conforme exigido minimamente no edital, c) o nebulizador não tem compensação por volumes de Fi O<sub>2</sub>, e d) formas de ondas;

1016: o edital se refere a compressor incorporado, com acionamento automático e imediato quando houver falta na rede de ar comprimido. Na proposta não consta nem compressor incorporado, nem compressor como acessório. Não atende ao edital quanto ao programa de autoteste, memória indicando data e hora de erros e possibilidade de expansão de modos atuais e futuros, volume de corrente (pedido de 0,1 a 2,1 e oferecido de 0,2 a 2,1) e não oferece curvas de tendências;

1017: o ventilador proposto não atende plenamente à ventilação para pacientes neonatais, pois dificulta a ventilação para aqueles de baixo peso. Não apresenta: a) fluxo inspiratório entre 1 a 120l/min, oferecendo 3 a 120 (no catálogo), b) volume corrente ajustável de 20 a 2000 ml, c) pressão de suporte na faixa mínima de 0,5 a 50 cm H<sub>2</sub>O, oferecendo 2 a 70 (no catálogo), em oposição à proposta que é de 0 a 70, e d) a tela curva de pressão é oferecida como opcional.'

9. Portanto, ao avaliar o recurso apresentado pela empresa, a Comissão examinou tecnicamente os pontos levantados à luz das disposições do edital, afastada, assim, a subjetividade no julgamento. Mesmo que se admita alguma subjetividade no edital pela falta de parâmetros de avaliação exaustivos, dada a complexidade das definições dos equipamentos, ela não afetou o julgamento objetivo por parte da Comissão.

10. Finalmente, é de ser registrado que este processo cuida da Concorrência Internacional MEC/SESu nº 03/97, parte de um conjunto de cinco licitações da mesma espécie e com editais análogos para a aquisição de equipamentos para o Programa de Modernização e Consolidação da Infra-estrutura Acadêmica das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais Universitários, com financiamento de instituições financeiras nacionais e internacionais. A Concorrência nº 03/97 é composta de dezessete grupos de equipamentos, sendo que a empresa Intermed Equipamento Médico Hospitalar participou do Grupo 35 - Ventiladores (fls. 95). A SESu já homologou a adjudicação aos vencedores de doze grupos (fls. 361).

11. Conforme registrado no item 9 da instrução (fls. 357), a decisão sobre a vencedora do Grupo 35 encontra-se sub judice em virtude de outras questões levantadas pela Intermed Médico Hospitalar na Ação Cautelar Inominada nº 1999.34.00.00228-8 e na Ação Ordinária nº 1999.34.00.00550-4 intentadas junto à Justiça Federal no Distrito Federal, sobre as quais ainda não foram proferidas as respectivas sentenças.

12. Face a todo o exposto, e escusando-nos por dissentir das propostas contidas nos incisos I e IV do item 10 da instrução, manifestamo-nos no sentido de que se conheça da Representação para considerá-la improcedente em parte e por que se adotem as medidas sugeridas nos incisos II e III do mesmo item, arquivando-se o processo.

13. Alternativamente, como medida de prevenção, não obstante a independência das instâncias, propomos que se aguarde a decisão final do Poder Judiciário sobre as ações impetradas na Justiça Federal pela empresa Intermed Médico Hospitalar quanto à adjudicação do Grupo 35 da Concorrência Internacional MEC/SESu nº 03/97, tendo em vista as implicações legais e de ordem financeira, notadamente para a União, que uma possível decisão na linha defendida pela instrução poderá acarretar no conjunto dos demais grupos

dessa concorrência e das demais licitações, a respeito dos quais, com exceção do Grupo 24 da Concorrência SESu/MEC nº 01/97 (TC 009.277/1999-4), não foram feitos questionamentos junto ao Tribunal de Contas da União".

08. Solicitei o pronunciamento do douto Ministério Público junto a esta Corte de Contas, de cujo Parecer emitido pela nobre Representante daquele Parquet, Procuradora Cristina Machado Costa e Silva (fl. 383) destaco os seguintes trechos:

"(...).

Quanto ao mérito, inclinamo-nos a acompanhar o posicionamento exposto pela Sr.<sup>a</sup> Assessora, vez que o certame encontra-se eivado de ilegalidades que o comprometem decisivamente. Com efeito, não foram estabelecidos previamente critérios objetivos, suficientemente claros, se não para os leigos, tampouco para os diretamente interessados na oferta e na aquisição dos objetivos licitados, para a avaliação dos quesitos **ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA, ADEQUAÇÃO AOS INTERESSES DIDÁTICO E CIENTÍFICO E INSTALAÇÃO E TREINAMENTO TÉCNICO E OPERACIONAL**, comprometendo diretamente um dos sustentáculos da licitação: o princípio do julgamento objetivo. Por conseguinte, não há como assegurar a observância dos princípios da impessoalidade e da igualdade entre os licitantes.

Como demonstrou, com propriedade, a Sr.<sup>a</sup> Assessora, jamais poderia ter sido dispensada a verificação da conformidade das propostas de preço com o preço de mercado, independentemente de os preços propostos serem na modalidade "Delivery Duty Unpaid"; eis que o preceito do inciso III do art. 43 da Lei nº 8.666/93, tem o claro sentido de procurar assegurar a observância da economicidade nas aquisições a serem levadas a efeito pela Administração.

Como se pode ver, padece o processo licitatório de falhas, no nascedouro, que não asseveram tenham sido observados os dois pilares da licitação assentes no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93: o princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A anulação do certame, no menor prazo possível, destarte, revela-se-nos do mais alto interesse público.

Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposição da Sr.<sup>a</sup> Assessora, às fls. 357/358, volume principal".

É o Relatório.

#### **Voto do Ministro Relator**

09. Trata-se de Representação formulada pelo Sr. Mário Amato, sócio da empresa INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em que noticia a existência de possíveis irregularidades no processo relativo à Concorrência Internacional MEC/SESu nº 03/97, parte de um conjunto de cinco licitações da mesma espécie e com editais análogos para a aquisição de equipamentos para o Programa de Modernização e Consolidação da Infra-estrutura Acadêmica das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais Universitários, com financiamento de instituições financeiras nacionais e internacionais. A mencionada licitação é composta de dezessete grupos de equipamentos, sendo que a empresa autora desta Representação participou do Grupo 35 - Ventiladores (fls. 95) e a SESu já homologou a adjudicação aos vencedores de doze grupos (fls. 361).

10. Destaco, preliminarmente, que a presente Representação, formulada com base no disposto no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, preenche os requisitos de admissibilidade

previstos no art. 213, parágrafo único, do Regimento Interno, c/c art. 69, VII, da Resolução TCU nº 136/2000.

11. De conformidade com o Relatório que acabo de apresentar a este Egrégio Plenário, as discussões sobre a definição, sem a devida clareza, dos critérios de julgamento das propostas técnicas, constantes do edital de concorrência, o que teria propiciado julgamento subjetivo por parte da Comissão de Licitação da Secretaria de Educação Superior/MEC, ensejaram pareceres divergentes da 6ª SECEX e do Ministério Público junto a esta Corte de Contas.

12. A instrução a cargo da Assessora daquela Unidade Técnica, que se manifesta no sentido da anulação da Concorrência Internacional nº 03/97 MEC/SESu, tendo o Sr. Secretário de Controle Externo emitido parecer contrário, considerando "...as implicações legais e de ordem financeira, notadamente para a União, que uma possível decisão na linha defendida pela instrução poderá acarretar no conjunto dos demais grupos dessa concorrência e das demais licitações, a respeito dos quais, com exceção do Grupo 24 da Concorrência SESu/MEC nº 01/97 (TC 009.277/1999-4), não foram feitos questionamentos junto ao Tribunal de Contas da União".

13. Considerando os pareceres discordantes, em parte, da unidade instrutiva, que preconizam ora a anulação da concorrência, ora que seja a Representação considerada improcedente, em parte, e não anular a licitação, e, alternativamente, que se aguarde a decisão final do Poder Judiciário, quanto à adjudicação do Grupo 35 da mencionada concorrência, em processo originado de ação proposta também pela Intermed, solicitei, por Despacho de 09/05/2000, tendo em vista a relevância da matéria, a audiência do douto Ministério Público, que, mediante Parecer de 05/10/2000, da nobre Procuradora Dr.<sup>a</sup> Cristina

Machado da Costa e Silva, manifesta-se de acordo com a proposição da Assessora da Unidade Técnica que instruiu o feito.

14. Quanto à proposta alternativa de se aguardar decisão em ações, tocantes à matéria, que tramitam no Poder Judiciário, consoante o "princípio da independência das instâncias", o TCU tem jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e sua Lei Orgânica, não havendo, portanto, necessidade de se aguardar a manifestação do Judiciário.

15. Ademais, consoante Decisão desta Corte de Contas, em que foram apreciados casos análogos, constantes de processo originado também de representação contestando itens de edital de concorrência integrante de um conjunto de licitações do mesmo órgão, foi implementada orientação acerca do tema ora tratado, de conformidade com o lúcido e judicioso Voto do então Relator da matéria, hoje Ministro Presidente Humberto Souto (no TC 009.277/1999-4, Sessão Plenária de 05/04/2000). De acordo com o entendimento acolhido pelo Plenário, relativamente ao tema sob enfoque, com a definição do objeto constante do edital de licitação: "é absolutamente justificável a opção do Ministério pela especificação dos elementos necessários aos equipamentos, tendo em vista as próprias características da licitação, de modo a deixar claras as exigências técnicas suficientes, a fim de que não fosse o excesso de detalhes motivo para tornar o certame direcionado".

16. Na mesma linha de raciocínio, o Titular da Unidade Técnica asseverou com propriedade que a licitação em tela não se caracteriza de execução simples. Por se tratar da aquisição de equipamentos tecnológicos com elevados graus de complexidade para serem utilizados em laboratórios de pesquisas das Instituições Federais de Ensino Superior e nos hospitais universitários, parâmetros avaliativos exaustivos são de difícil previsão.

17. Acresça-se a isso o fato de que os equipamentos poderiam ser tanto de fabricação nacional quanto estrangeira, sendo inevitável, portanto, alguma divergência nas especificações técnicas entre países, o que tornava mais complexa a tarefa de se prever, detalhe por detalhe, todas as características dos equipamentos que se pretendia adquirir. Daí porque o edital estabeleceu a especificação técnica mínima dos equipamentos. Mesmo admitindo-se que as especificações técnicas pudessem ser previstas exhaustivamente, não há como se afirmar categoricamente que no julgamento das propostas técnicas pudesse ser dispensada a colaboração de especialistas,

18. Assim, verifica-se que a matéria tratada no presente processo é idêntica aos questionamentos consubstanciados no TC-009.277/1999-4, devendo, portanto, guardar uniformidade com a Decisão nº 226/2000, adotada na Sessão Plenária de 05/04/2000.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Colendo Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões , em 14 de março de 2.001.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

### **Decisão**

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - conhecer da presente Representação, nos termos do arts. 68 e 69, inciso IV, da Resolução TCU n.º 136/2000, tendo em vista que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas (art. 212, § 3º e art. 213 e seu parágrafo único);

8.2 - no mérito, considerar procedentes, em parte, as alegações apresentadas pela empresa interessada, determinando-se à Secretaria de Educação Superior - SESU/MEC que não mais inclua nos seus editais de licitação cláusula impeditiva da participação, no respectivo certame, de interessados que eventualmente tenham sido apenados por outro órgão ou entidade da Administração Pública (art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93), com a sanção prevista no art. 87, inciso III, da citada Lei de Licitações e Contratos;

8.3 - encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à autora da Representação, empresa INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar Ltda.;

8.4 - juntar os presentes autos às contas da SESU/MEC, relativas ao exercício de 1999, para exame em conjunto e em confronto.

### **Quorum**

Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

### **Sessão**

T.C.U., Sala de Sessões, em 14 de março de 2001.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**

Número do processo: 1.0000.00.266074-4/000(1)

Relator: EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS

Relator do Acórdão: EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS

Data do acórdão: 20/05/2002

Data da publicação: 13/08/2002  
EMENTA: LICITAÇÃO - Penalidades - As sanções impostas pela lei 8.666/93 aplicam-se a toda a Administração Pública.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.266.074-4/00 - COMARCA DE BELO HORIZONTE -  
APELANTE(S): PARCERIA CONSERVAÇÃO SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. -  
APELADO(S): PRESID COMIS LICITAÇÃO FUND JOÃO PINHEIRO - RELATOR:  
EXMO. SR. DES. EDIVALDO GEORGE

**ACÓRDÃO**

Vistos etc., acorda, em Turma, a SÉTIMA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 20 de maio de 2002.

DES. EDIVALDO GEORGE - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. EDIVALDO GEORGE:

## VOTO

Conheço do recurso, porque presentes os pressupostos de sua admissibilidade.

Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Comissão de licitação da Fundação João Pinheiro.

Sustenta a apelante que fora interposta impugnação antes da abertura dos envelopes da tomada de preços e que a Comissão de licitação, após a abertura dos envelopes, houve por bem indeferir o recurso administrativo interposto pela impetrante, ao fundamento de que a restrição imposta seria unicamente com o objetivo de prevenir danos futuros e não para privilegiar determinadas empresas e que a impetrante continuaria à margem de qualquer processo licitatório enquanto não se regulariza sua situação. Assim, a ilegalidade, consubstanciada em desvio e abuso de poder, determinaria a nulidade da decisão da Comissão de licitação.

Sustenta, outrossim, que a inidoneidade só opera efeitos em relação à Administração que a declara e, citando doutrina, que a inicial do mandado de segurança não pode ser liminarmente indeferida por razões de mérito. Também, sustenta que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública é da competência exclusiva da autoridade que fica diretamente subordinada ao Chefe do Executivo em cada esfera, ocorrendo, no caso, usurpação de função.

Confirmo integralmente a sentença hostilizada, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Todos sabem que o edital é a lei do certame, desde que, é óbvio, não viole algum dispositivo legal.

Segundo o edital, cláusula 7.1. 2, estará impedida de participar do certame a empresa que esteja cumprindo pena de suspensão temporária de participação em licitação e/ou impedida de prestar serviços em qualquer órgão do Governo Federal/ Estadual/Municipal, até da data da abertura do presente processo.

A apelante foi suspensa pelo Superior Tribunal de Justiça, fls. 62, temporariamente, uma vez que tentou fraudar documento comprobatório da autoria de autógrafos em procedimento licitatório promovido por aquele Egrégio Sodalício.

A lei 8.666/93 ao tratar das penalidades é genérica, vale dizer, aplica-se a toda a Administração Pública.

Com efeito, não ocorreram os pressupostos da ação mandamental, agindo bem o juiz ao extinguir o processo com espeque no art. 8º da Lei 1533/51, indeferindo a inicial e extinguindo o processo sem julgamento do mérito.

Tomo por empréstimo a manifestação do Ministério Público, fls. 104, forte no magistério de Floriano Azevedo Marques Neto, segundo a qual.

"...cumpre à Administração Pública penalizar aqueles que cometem falta de alguma gravidade e que por isso devem ficar um tempo privados dos contratos por ela firmados. A suspensão tem caráter educativo vez que alvitra o apenado a evitar nova prática delituosa, reparador, na medida em que visa restituir a situação de legalidade e regularidade afligida pelo apenado e exemplificativo, já que objetiva inibir outros agentes a praticar o ato ilícito".

Assim, ficam prejudicadas as demais alegações sustentadas pela apelante.

Diante do exposto, nego provimento ao recurso.

Custas, na forma da lei.

O SR. DES. WANDER MAROTTA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. PINHEIRO LAGO:

VOTO

De acordo.

SÚMULA: NEGARAM PROVIMENTO.