

PROTOCOLO Nº: 445040/19
ORIGEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 297/19

Consulta. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Extensão da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 – suspensão do direito de licitar e impedimento para contratar. Interpretação sistemática. Penalidade que não se confunde com a declaração de inidoneidade. A suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar deve ser limitada ao órgão ou ente responsável pela aplicação da pena. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Sr. Adalberto Jorge Xisto Pereira, em que questiona: “O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deverá adotar interpretação ampliativa ou restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei Federal n.º 8.666/93” (peça 2). Com a inicial foi juntado parecer técnico lavrado pela Assessoria Jurídica do órgão judiciário, em que aponta a divergência interpretativa sobre a matéria e recomenda a formulação de Consulta para seu esclarecimento.

Distribuído o feito ao Conselheiro Fabio Camargo, foi determinada a manifestação da Escola de Gestão Pública sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema (peça 4).

Em cumprimento à determinação, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 6) colacionou decisões recentes desta Corte.

Na sequência, a Consulta foi conhecida pelo Relator, que determinou sua regular instrução (peça 7).

A 3ª Inspeção de Controle Externo sustentou que o Consulente deveria nortear sua atuação a partir da interpretação conferida por decisões do STJ à matéria, “por força das quais as sanções do art. 87, III da Lei nº 8.666/93 não se circunscrevem somente ao órgão licitante, mas se estendem a toda a administração pública, vale dizer, os efeitos da penalidade restritiva de participação em procedimentos licitatórios têm aplicação de âmbito nacional”.

Ainda, a Inspeção consignou que a Lei Estadual nº 15.608/2007 prevê, em seu art. 155, que “Quando o participante for punido com a sanção prevista no inc. III do art. 150 [suspensão temporária do direito de licitar], durante o prazo de vigência de igual sanção imposta por pessoa da mesma esfera político-administrativa, ficará proibido de participar de procedimentos de contratação promovidos **por todas as entidades estatais e órgãos do Estado**, por prazo não superior ao maior prazo remanescente daquela anterior”.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 10), em suma, sustentou que “O TJ do Estado do Paraná deverá adotar interpretação ampliativa quanto à extensão dos efeitos da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/93, pois esta é a posição predominante do STJ. Ademais, a Administração Pública é una, devendo ser compreendida em toda sua universalidade, já que a descentralização que se verifica na prática ocorre apenas para melhor atender ao interesse público. A interpretação ampliativa do artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, coaduna-se com a noção de razoabilidade e moralidade, pois não faria sentido que determinado particular, já sancionado por inadimplir determinado contrato, firmasse nova avença com ente público, colocando em risco novamente a Administração”.

É o relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O Consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foi formulada questão em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

O mérito da consulta diz respeito ao dimensionamento da extensão da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece a possibilidade de sancionamento do contratado com a “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos”, em razão da inexecução total ou parcial do contrato administrativo.

Os julgados colacionados pela SJB revelam que o Tribunal Pleno desta Corte, modificando sua compreensão sobre o tema, tem se inclinado a conferir interpretação restritiva à sanção, para limitar sua incidência ao âmbito interno do órgão ou ente que a aplicou. É o que se extrai do recente Acórdão nº 3175/19 – Tribunal Pleno, proferido no processo 26357/19 (Representação da Lei nº 8.666/93), que consignou:

Tendo em vista o assente posicionamento desta Corte em relação à interpretação da extensão da sanção de impedimento para contratar com o poder público ser a mais restritiva, como bem demonstrado pela Coordenadoria de Gestão Municipal

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

(peça 29), confirmo a cautelar anteriormente concedida (peça 11) e, no mérito julgo procedente a presente Representação.

Nesse passo, determina-se que o Município realize a adequação dos editais de suas licitações a fim de seguir a orientação adotada por esta Casa de Contas, inclusive o presente edital, bem como para que anule a decisão de não credenciar a empresa ora Representante consubstanciada na Ata de Realização do Pregão Presencial nº 113/18 (cópia – peça 06), em caso de continuidade do presente Pregão. (Acórdão nº 3175/19 – Tribunal Pleno, Relator Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, processo nº 26357-19, julgado em 09/10/2019)

O mesmo entendimento foi adotado pelo Tribunal Pleno nos Acórdãos nº 1942/19 (processo nº 677665/18) e 2834/18 (processo nº 531946/18), o que aponta para a consolidação desta linha interpretativa na Corte, a qual, aliás, está em consonância com julgados do Tribunal de Contas da União, como se conclui do seguinte julgado:

A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a penalidade. (Acórdão nº 266/2019 – Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 13/02/2019).

Esse é o entendimento adotado também, entre outros, por Marçal Justen Filho, que destaca enfaticamente a distinção entre as sanções previstas no art. 87, III (suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar), e no art. 87, IV (declaração de inidoneidade), ambos da Lei nº 8.666/93. De acordo com o jurista, apenas a declaração de inidoneidade acarretaria a impossibilidade de participar de licitações e de contratar com todas as esferas do Poder Público, ao passo que a suspensão temporária seria restrita ao órgão ou ente sancionador. Nas palavras do autor:

A suspensão temporária, prevista no inc. III do art. 87 da Lei de Licitações, consiste em sanção impeditiva do direito de participar em licitação ou contratar no âmbito específico da entidade sancionadora e que se funda em conduta destituída de gravidade suficiente para impedir o sancionado de participar de licitações ou contratos perante a generalidade do Poder Público.

(...)

A declaração de inidoneidade, contemplada no inc. IV do art. 87 da Lei de Licitações, consiste em sanção proibitiva da participação em licitação ou contratação com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, cuja imposição é reservada a autoridades de mais elevada hierarquia e que se funda em infrações de gravidade suficiente a evidenciar a ausência de condições do sancionado para estabelecer relações contratuais com o setor público.¹

Para Justen Filho, esta conclusão decorre da leitura sistêmica do dispositivo, que revela a existência de uma gradação sequencial entre as sanções nele elencadas, que parte da mais leve para a mais grave:

“As sanções previstas no art. 87 são arroladas numa ordem crescente de gravidade. A sanção contemplada no inc. I (advertência) apresenta eficácia

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Edição eletrônica (não paginada).

punitiva menos intensa. A multa (inc. II) tem um conteúdo sancionatório mais intenso do que a advertência e menos intenso do que a suspensão do direito de licitar (inc. III) e muito menos intenso do que a declaração de inidoneidade (inc. IV).

Não é equivocado afirmar que a suspensão do direito de licitar (inc. III) é uma sanção menos severa do que a aquela contemplada no inc. IV (declaração de inidoneidade).

Ora, daí se segue que é indispensável admitir que os efeitos da declaração de inidoneidade acarretam restrições mais severas do que os previstos para a suspensão do direito de licitar.”²

A Lei Estadual nº 15.608/2007, aplicável ao Consulente, e que disciplina a matéria, é explícita ao adotar interpretação restritiva para a sanção em comento, como se nota dos seguintes dispositivos:

Art.150. O candidato a cadastramento, o licitante e o contratado que incorram em infrações administrativas sujeitam-se às seguintes sanções administrativas:

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 02 (dois) anos;

(...)

Art. 154. A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração será aplicada a participante que: [\(Redação dada pela Lei 15884 de 22/07/2008\)](#)

(...)

Parágrafo único. A aplicação da sanção prevista no *caput* deve observar as seguintes regras:

I - prazo de duração de no máximo 2 (dois) anos; e

II - impedimento da participação da sancionada em procedimentos promovidos pela entidade estatal que a aplicou, sem prejuízo do disposto no art. 158.

Art. 155. Quando o participante for punido com a sanção prevista no inc. III do art. 150, durante o prazo de vigência de igual sanção imposta por pessoa da mesma esfera político-administrativa, ficará proibido de participar de procedimentos de contratação promovidos por todas as entidades estatais e órgãos do Estado, por prazo não superior ao maior prazo remanescente daquela anterior.

De acordo com o art. 154, parágrafo único, II, a sanção é extensível apenas à “entidade estatal que a aplicou”, ao passo que, em caso de nova punição enquanto vigente penalidade anterior imposta por ente estadual, o âmbito de abrangência da penalidade será ampliado para “todas as entidades estatais e órgãos do Estado” (art. 155, *caput*).

Vale dizer, a própria normativa estabelece uma escala de incidência da sanção: inicialmente será restrita ao ente estadual que a aplicou e, em caso de reincidência na vigência de sanção anterior aplicada por ente estadual, a penalidade se estenderá a todas as entidades e órgãos do Estado. Assim, e com a devida vênia, parece inequívoco que a compreensão sustentada pelas unidades técnicas está contraditória com a interpretação gramatical da legislação estadual a que se submete o Consulente.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Edição eletrônica (não paginada).

Por fim, deve-se frisar que as decisões do STJ colacionadas na instrução: (i) não levam em consideração a legislação do Estado do Paraná que disciplina a matéria; (ii) foram proferidas em processos não vinculantes, de modo que não sujeitam os demais órgãos do Poder Judiciário e os demais Tribunais de Contas; (iii) refletem julgamentos isolados, não configurando, portanto, entendimento reiterado e consolidado em inúmeros processos. Por tais motivos não se vislumbra razão que justifique a submissão dessa Corte a tais julgados.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos: a sanção prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 possui extensão restrita ao órgão ou ente aplicador da pena.

Curitiba, 6 de novembro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas