I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-026-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública III, durante o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020. Cabe ressaltar a magnitude do evento diante do momento presente, no qual vivenciamos uma das maiores pandemias da história - a Covid-19. E mesmo diante de tantas adversidades atingiu seu escopo com grande sucesso. O encontro ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, reunindo um amplo, qualificado e diversificado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com produções científicas marcadas pela destacada pertinência acadêmica e substancial importância empírica.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISES. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 20 (vinte) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares. Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Discricionariedade administrativa e segurança jurídica; Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise do controle judicial da atuação administrativa discricionária sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito e a constitucionalização do Direito Administrativo (Cleonácio Henrique Afonso Silva, Davi Prado Maia Oliveira Campos e Daniel Ferreira dos Santos); 2) Espetacularização do Controle e o Déficit de eficiência nas políticas de desapropriação (Sílzia Alves Carvalho e Daniel Lopes Pires Xavier Torres); 3) Limites Impostos pela

LINDB ao poder sancionador exercido pela Corte de Contas potiguar(José Anderson Souza de Salles); 4) O perigo do controle judicial sobre os atos normativos regulatórios discricionários das agências reguladoras federais, quando exorbita a sua legitimidade constitucional de atuação e substitui o administrador (Carolina Feitosa Cruz Cabral); 5) O assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade: o direito à dignidade humana no trabalho (Marlisa Ramos de Oliveira, Giovana Tognolo Vilela Macedo e Felipe Pedroso dos Santos); 6) Das sanções administrativas no âmbito das licitações (Renata Souto Rocha e Sarah Lara Alves Martins); 7) O controle (não) consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade administrativa (Flávia Baracho Lotti Campos de Souza), e 8) A responsabilidade das empresas prestadoras de serviços públicos frente aos seus usuários: uma análise crítica sobre o tema (Sandro Eduardo Roussin Soares).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e enfretamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo Discricionariedade administrativa e segurança jurídica, foram apresentados os trabalhos 1) Discricionariedade administrativa: o conceito de interesse e a falsa concepção da supremacia a priori do interesse público (Sérgio Augusto Veloso Brasil); 2) Reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper (Gláucia Milagre Menezes e Ricardo Torres Oliveira); e 3) Segurança Jurídica e estabilização na interpretação de normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa (Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Ivan Lira de Carvalho). Assim, o administrador público, com intuito de proporcionar a prestação de serviços à sociedade civil não pode afastar-se da necessária e imprescindível submissão aos termos legais e constitucionais. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública, com um conjunto de 9 (nove) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) O direito ao erro do administrador público e o dever de precaução (Fernando Angelo Ribeiro Leal); 2) Regulação paternalista em tempos de pandemia (André Martins Bogossian); 3) O princípio da eficiência na atividade regulatória brasileira (Ana Flávia Lins Souto); 4) A força normativa das agências reguladoras no Estado brasileiro: similitudes e diferenças do modelo americano (Kelly Helena Santos Caldas, Miriam Coutinho de Faria

Alves e Tâmis Hora Batista Fontes Couvre); 5) A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais (Daniela dos Santos Ferreira de Almeida); 6) Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações públicas: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência (Salete Oro Boff e Dionis Janner Leal); 7) Controvérsia na aplicação da obrigatoriedade de contratação dos egressos do sistema prisional nas licitações públicas (Melissa Lara Andrade); 8) Gestão de Parques Urbanos Municipais por particulares; reflexões sobre a utilização da concessão de serviço público à luz da experiência do município de São Paulo (Juliana Patricio da Paixão) e 9) A competência do Poder Executivo estadual para decretar o fechamento de rodovias e aeroportos durante o estado de calamidade (Lucas Fagundes Isolani e Rafael Clementino Veríssimo Ferreira). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin - Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

Nota técnica: O artigo intitulado “Reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito "Instituições Sociais, Direito e Democracia" - Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública III apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme

previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES

ADMINISTRATIVE SANCTIONS IN THE BIDDING FIELD

Renata Souto Rocha
Sarah Lara Alves Martins

Resumo

O objetivo do presente artigo é realizar uma análise das sanções administrativas aplicadas no âmbito da licitação, pormenorizando sobre a advertência, a multa, a suspensão temporária de licitar e contratar, a declaração de inidoneidade e seu caráter gradual. Será objeto deste estudo a abrangência de aplicação das duas mais graves sanções, suspensão temporária e declaração de inidoneidade, examinando a redação da Lei 8.666/1993 e também o entendimento predominante do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, pesquisa-se os julgados dissonantes dos supramencionados tribunais. Utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo para realização de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Sanções administrativas, Licitação, Divergência jurisprudencial

Abstract/Resumen/Résumé

The work`s aim is to perform an analysis of the administrative sanctions in the bidding field, detailing the penalties warning, fine, temporary suspension, declaration of inidoneity and its gradual character. The purpose of this study will be the reach of application of administrative sanctions, temporary suspension and declaration of inidoneity, examining the wording of the Law 8.666/1993 and also understandings of the Court Of Auditors of the Union and the Superior Court of Justice. The deductive hypothetical method will be used to carry out a bibliographical research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative sanctions, Bidding, Divergence of understanding

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é realizar um estudo sobre as sanções administrativas aplicadas em caso de violação à Lei 8.666/1993 ou ao edital do pregão, no âmbito da licitação. Serão analisadas cada uma das punições do artigo 87, da Lei 8.666/1993, de forma gradual, começando pela mais leve, advertência, passando pela multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, a mais grave.

Será abordada também a aplicação das sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade, observando a divergência de entendimento entre o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas da União.

A relevância do estudo é justamente discutir sobre a dissonância entre os mencionados tribunais.

Assim, primeiramente, será feita uma análise de cada sanção disposta no artigo 87 da Lei 8.666/1993, advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Após, serão examinados os julgados do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, demonstrando as divergências e suas consequências sofridas pelas empresas licitantes.

A técnica metodológica adotada foi a de pesquisa teórica, em livros, teses, dissertações e artigos, por meio do método hipotético-dedutivo.

2 A LICITAÇÃO SEGUNDO A LEI 8.666/93, DENTRO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PÓRPIO E SUAS SANÇÕES

O Direito Administrativo baseia-se principalmente no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público. Em virtude de tais princípios, a Administração Pública possui certas prerrogativas ou poderes em suas relações com os particulares.

Em relação aos contratos administrativos, essas prerrogativas são reveladas nas chamadas “cláusulas exorbitantes”, que são aquelas que excedem o direito privado para desnivelar as partes contratantes, conferindo uma posição de supremacia para a Administração.

Dentre tais prerrogativas existe a de aplicar sanções aos contratados, pelo descumprimento das cláusulas contratuais. Ressalte-se que não se trata de faculdade, escolha, mas sim de um poder-dever da Administração Pública, haja vista que é imperativo o respeito ao princípio da legalidade. Para Hely Lopes Meirelles: "na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". (MIRELLES, 2005.)

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam a realização de um processo público para seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.

Para José dos Santos Carvalho Filho, "é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados". (CARVALHO FILHO, 2016).

O poder-dever de realizar licitações está constitucionalmente disciplinado no art. 37, XXI:

> "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". (BRASIL, 1988)

Além da Constituição Federal, diversos diplomas normativos disciplinam no âmbito federal aspectos gerais do procedimento licitatório. Sendo a principal deles a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que definiu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002 também merece destaque, pois estendeu a todas as esferas federativas a modalidade licitatória denominada pregão, utilizada para contratação de bens e serviços comuns.

Os objetivos fundamentais do procedimento licitatório, segundo a Lei 8.666/1993, são buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, a fim

de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração; oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração, promovendo, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório; e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A natureza jurídica da licitação é de procedimento administrativo, posto que consiste em uma sequência ordenada de atos administrativos, sendo incorreto tratar da licitação como ato administrativo isolado.

Atualmente, a unanimidade da doutrina reconhece a licitação como instituto pertencente ao Direito Administrativo e, por isso, sujeito à incidência dos princípios e normas desse ramo jurídico.

2 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS SEGUNDO A LEI 8.666/1993

Como já visto anteriormente, o Direito Administrativo tem como um de seus princípios primordiais a supremacia do interesse público sobre o privado, o que concede à Administração Pública o dever-poder de punir os administrados em casos específicos, determinados por lei, obedecendo o princípio da legalidade. Nos contratos administrativos, a Administração tem a prerrogativa e o dever de punir os contratados em caso de descumprimento de diretrizes impostas pela Lei 8.666/1993 ou pelo próprio edital. As sanções administrativas são aplicadas para desestimular as violações ao edital regente ou à legislação, podendo ter a punição um caráter preventivo, educativo, repressivo ou reparativo de danos já causados pelo licitante. Inclusive o artigo 87 da Lei 8.666/1993 predispõe as sanções administrativas disponíveis em ordem gradativa, da mais suave à mais grave. São elas: advertência, multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada. Importa salientar que as presentes sanções não estão vinculadas a condutas epecíficas, mas tem o Administrador Público a discricionariedade de determinar as penalidades, observando o princípio da proporcionalidade e o da razoabilidade, sendo sempre obrigatório conferir ao sancionado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Afinal, o princípio da

proibição do excesso ou da proporcionalidade é um dos corolários do Estado de Direito. (DE MELLO, 2005, p. 33) A atuação estatal deve observar os limites impostos à Administração Pública, sob pena de agir de forma ilegítima e arbitrária. nal, a atuação do Estado ultrapassa os limites que lhe foram impostos, sendo portanto ilegítima e arbitrária. (PONTES, 2000)

2.1 ADVERTÊNCIA

A penalidade de advertência consiste em uma comunicação formal e oficial da Administração Pública ao fornecedor, baseada em um processo administrativo, para advertir sobre a violação contratutal, determinando que seja corrigida a falha e/ou avisando sobre eventual reincidência, sobre a possibilidade de aplicação de penalidade mais severa. Ademais, a aplicação de advertência também será registrada no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores - SICAF do contratado. SICAF é um sistema automatizado de informações que "viabiliza o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional". (PORTAL DE COMPRAS, 2019).

2.2 MULTA

Ao seu turno, a multa é uma sanção que consiste na cobrança de um valor previamente fixado em edital, em caso de descumprimento parcial ou total do contrato ou do disposto em lei. Tal montante pode ser compensado por créditos que o licitante tenha a receber da Administração Pública.

Importante ressaltar, que pelo princípio da legalidade, a multa só pode ser aplicada quando devidamente prevista no edital e no contrato, observando as condições de aplicação e seu valor em percentual ou não. Além disso, a multa pode ser culminada em conjunto com outras sanções administrativas, a depender da discricionariedade do agente administrativo, sendo imperativa a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

2.2 SUSPENSÃO DE LICITAR E CONTRATAR

A sanção de suspensão temporária de licitar e contratar com a administração consiste na impossibilidade de o contratado participar de processos licitatórios ou celebrar contratos com a Administração Pública, pelo prazo de 2 (dois) anos.

Tal penalidade está disposta no inciso III, do artigo 87, da Lei 8.666/1993 e é considerada a segunda mais grave das sanções administrativas no âmbito da licitação, só podendo ser aplicada como consequência de condutas, igualmente sérias por parte do contratado. Ademais, sua aplicação também deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assim como as demais sanções.

Existe sobre tal punição um dissenso, tanto quanto aos julgados, quanto à doutrina, sobre qual deveria ser o alcance de sua aplicação. Se a suspensão deveria ser válida somente quanto ao órgão sancionador, ou quanto a todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

2.2 DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

A declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública está descrita no inciso IV, do artigo 87, da Lei 8.666/1993 e é considerada a penalidade mais grave de todas.

Esta consiste no impedimento de contratar, em regra por um prazo indeterminado, ao menos pelo tempo em que perdurarem as razões determinantes da sanção ou até que seja realizada a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a punição.

Segundo Marçal Justen Filho, as sanções de suspensão e de declaração de inidonenidade podem ser distinguidas da seguinte forma:

> A distinção entre os pressupostos da suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e da declaração de inidoneidade (inc. IV) não é simples. Ambas as figuras importam retirar do particular o direito de manter vínculo com a Administração. O que se pode inferir, da sistemática legal, é que a declaração de inidoneidade é mais grave do que a suspensão temporária do direito de licitar – logo, pressupõe-se que aquela é reservada para infrações dotadas de maior reprovabilidade do que esta. (...) A mais nítida diferença entre as figuras é o prazo. A suspensão temporária poderia ser decretada para prazo máximo de dois anos, já a declaração de inidoneidade prevaleceria por prazo indeterminado (até cessarem os motivos da punição ou até que fosse promovida a 'reabilitação' do punido). Outra, consiste na competência, a imposição da sanção de suspensão temporária cabe à autoridade competente do órgão contratante, enquanto a declaração de inidoneidade à autoridade máxima do órgão ou entidade. (JUSTEN FILHO, 2005).

Tal penalidade, por ser a mais rígida, só pode ser aplicada por Ministros de Estado, Secretários Estaduais ou Municipais.

3 DIFERENÇA NA REDAÇÃO DOS INCISOS III E IV, DO ARTIGO 87, DA LEI 8.666/1993

Existe uma controvérsia jurídica quanto ao alcance dos efeitos das sanções administrativas da suspensão temporária de participação de licitação e da declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública.

Importa introduzir tal ponto, observando as seis formas distintas de interpretação jurídica. A começar pela interpretação literal ou gramatical, que consiste numa leitura inicial do texto da lei, procurando captar seu conteúdo e sua linguagem, observando o significado literal das palavras. (ALBUQUERQUE, 1997, p. 150)

A seguir, existe a interpretação lógica, que procura explicar o texto por meio do seu sentido íntrinseco, "sem o auxílio de nenhum elemento exterior". (MAXIMILIANO, 2011, p. 100)

Quanto à interpretação histórico-evolutiva, deve-se observar as questões sociais à época da feitura do texto para compreender o seu sentido.

Em relação à interpretação sistemática, o intérprete deve considerar todo o ordenamento jurídico para auferir o significado de uma norma.

A interpretação teleológica considera como base de interpretação o fim ao qual a norma se propôs alcançar, como por exeplo o bem comum.

Por fim, a interpretação sociológica se realiza indagando sobre os "motivos e efeitos sociais da lei". (HERKENHOFF, 1986, p. 28)

Parte da doutrina, bem como o Tribunal de Contas da União adota a interpretação literária da Lei 8.666/1993, como se explica a seguir.

O artigo 87 da Lei 8.666/93 elenca as sanções administrativas aplicáveis:

> 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 licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (BRASIL, 1993)

Tais sanções são aplicáveis em casos de violação ao edital ou à própria legislação licitatória, composta pela Lei 8.666/1993, Lei das Licitações e pela Lei 10.520/2002, Lei do Pregão.

A Lei 8.666/1993, adotou como conceituação dos termos 'Administração Pública' e 'Administração', as definições dispostas em seu artigo 6º:

> Art. 6o Para os fins 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 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; (…) (BRASIL, 1993)

Por outro lado, a Lei 10.520/2002, determina que:

> Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4o desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (BRASIL, 2002)

Como podemos perceber, a Lei 8.666/1993 faz uma clara distinção entre as expressões "Administração Pública" e "Administração", nos incisos III e IV. Tal diferenciação não costuma ser feita no âmbito do Direito Administrativo. No entanto, parte da doutrina e o Tribunal de Contas da União se apegaram a esta distinção realizada pelo legislador, para determinar a abrangência dos efeitos das sanções administrativas.

Quanto a Lei 10.520/2002, em seu supracitado artigo 7º, existe dúvida quanto ao uso da conjunção "ou", que aponta o significado de alternativa ou opção, entre os entes da Administração Pública. O artigo dispõe que o impedimento de licitar e contratar será com a "União, Estados, Distrito Federal **ou** Municípios" (grifo nosso) (BRASIL, 2002).

Portanto, considerando que a lei não possui palavras inúteis ou que não devam ser observadas, adota-se uma interpretação literal do artigo em questão ao entender que a punição de suspensão temporária se aplica apenas ao órgão ou entidade da qual se originou a sanção.

Ademais, entende-se com a interpretação literária da lei, que a vontade do legislador deve ser respeitada. Logo, se o legislador diferenciou os termos "Administração Pública" de "Administração", a interpretação não pode ser realizada contando o produto legislativo como como um equívoco ou objeto da distração do legislador. Ao interpretar uma lei, com base na interpretação literária, deve-se considerar a vontade manifesta do legislador.

4 DIVERGÊNCIA SOBRE A ABRANGÊNCIA DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DE LICITAR E CONTRATAR E DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

Como mencionado acima, o Tribunal de Contas da União entende que as sanções administrativas se restringem ao órgão licitante sancionador, enquanto que o Superior Tribunal de Justiça se posicionou a favor de aplicar as penalidades administrativas a toda Administração Pública, direta ou indireta, porque a distinção feita pelo legislador no art. 87, III, da Lei 8.666/93, entre as locuções 'Administração' e Administração Pública', foi inapropriada, pelo motivo de a Administração Pública ser 'uma'.

Desta forma, a dúvida dos agentes administrativos é legítima, ademais, as próprias empresas licitantes também participam de certames sem a certeza jurídica dos efeitos reais que os contratos administrativos firmados podem vir a gerar.

4.1 DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

É entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União, uma interpretação mais restritiva, como se percebe com o julgado abaixo.

> ALCANCE DA SANÇÃO PREVISTA NO ART. 87, III, DA LEI N.º 8.666/93Representação formulada ao TCU noticiou suposta irregularidade no Convite n.º 2008/033, promovido pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), cujo objeto era a "contratação de serviços de infraestrutura na área de informática do Banco". Em suma, alegou a representante que o BNB estaria impedido de contratar com a licitante vencedora do certame, haja vista ter sido aplicada a esta, com base no art. 87, III, da Lei de Licitações, a pena de "suspensão de licitar e contratar com a Administração pelo período de um ano", conforme ato administrativo do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCU alinhou-se "ao posicionamento da parcela da doutrina que considera que a sanção aplicada com supedâneo no art. 87, inciso III, da Lei das Licitações restringe-se ao órgão ou entidade contratante, não sendo, portanto, extensível a toda a Administração Pública". Portanto, para o Parquet, "o impedimento temporário de participar de procedimentos licitatórios está restrito à Administração, assim compreendida pela definição do inciso XII do art. 6º da Lei de Licitações.". Anuindo ao entendimento do MP/TCU, o relator propôs e o Plenário decidiu considerar improcedente a representação. Precedentes citados: Decisão n.º 352/98-Plenário e Acórdãos n.os 1.727/2006-1ª Câmara e 3.858/2009-2ª Câmara. Acórdão n.º 1539/2010-Plenário, TC-026.855/2008-2, rel. Min. José Múcio Monteiro, 30.06.2010.

A Instrução Normativa nº 02/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, corrobora com o entendimento do Tribunal de Contas da União. Esta Instrução Normativa estabelece normas de funcionamento do SICAF, Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e prevê em seu artigo 40, § 1º, que as sanções administrativas da licitação devem der aplicadas somente quanto ao órgão sancionador. Veja:

> Art. 40. . São sanções passíveis de registro no SICAF, além de outras que a lei possa prever:
> I. advertência por escrito, conforme o inciso I do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
> II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, conforme o inciso II do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
> III – suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
> IV – declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993; e
> V – impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.
> § 1º A aplicação da sanção prevista no inciso III deste artigo impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção. (BRASIL, 2010)

Ademais, tal entendimento defende que por se tratar de norma sancionadora, não se admite interpretação extensiva, pelo fato de "atingir bens, patrimônio e atividade restringindo direitos individuais", (POMARICO, 2015) deve-se interpretar de forma restritiva de forma a não prejudicar os legislados, correndo o risco de incidir em ilegalidade.

Ainda faz parte dos argumentos do mencionado entendimento, que as penalidades de suspensão e de declaração de inidoneidade tem níveis de gravidade diferentes, pelo que devem, de forma coerente, ter abrangência de efeitos também distintos.

Em complementação a esse argumento, a interpretação apmpliativa entraria em conflito com o modelo federalista de Estado, como preconizado na Constituição da República de 1988, observando que a autonomia político-administrativa dos entes federativos impediria a influência de um ente federativo em relação a outro.

Em oposição, o Superior Tribunal de Justiça se posiciona de forma menos restritiva, utilizando uma interpretação teleológica e sistemática da Lei 8.666/1993 e da Constituição da República de 1988, entendendo que as sanções de suspensão e de declaração de inidoneidade se apliquem a toda a Administração Pública, por esta ser caracteristicamente, una. O Superior Tribunal de Justiça entende que a expressão 'Administração' é abrangente e por isso a sanção prevista no artigo 87, III da Lei 8.666/1993 compreende toda a administração pública, nos

âmbitos Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal. A seguir, uma das ementas que corroboram com tal entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

> EMENTA: 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.(REsp 151567 / RJ - SEGUNDA TURMA - STJ - Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicação: DJ 14/04/2003 p. 208.)

No mesmo sentido:

> Embora a discussão da matéria não seja de cunho constitucional, convém citar decisão do Min. Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal – STF, na qual destaca o posicionamento do STJ, in verbis: [...] A doutrina e jurisprudência majoritárias são pacíficas quanto à extensão dos efeitos da declaração de inidoneidade a todos os órgãos Públicos, não se limitando, portanto, ao âmbito do Ente que aplicou a referida medida, sendo que o Superior Tribunal de Justiça aplica esse entendimento até mesmo para a penalidade de suspensão, veja-se: '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' (REsp 151567 / RJ - SEGUNDA TURMA - STJ - Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicação: DJ 14/04/2003 p. 208.)

Outro exemplo de decisão mais recente:

> Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. De acordo com a jurisprudência do STJ, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública (MS 19.657/DF, rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013). 3. Agravo desprovido.
> (REsp 1382362 PR 2013/0134522-6. Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA. Publicação: DJe 31/03/2017. Julgamento: 7 de março de 2017. Relator Ministro GURGEL DE FARIA).

Segundo o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, as expressões ‘Administração Pública’ e ‘Administração’ presentes no artigo 6°, XI e XII, da Lei 8.666/1993, não se apresentam como termos diversos, mas sinônimos, haja vista que a Administração Pública é única, sendo sua descentralização uma forma atuação do Estado para cumprir sua finalidade de maneira mais eficiente.

> 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 II, 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.’ (STJ – RMS 9707/PR, Relatoria: Ministra Laurita Vaz)

Ainda neste contexto:

> [...] O eminente Procurador-Geral da República, autoridade apontada como coatora, ao declarar a inidoneidade da parte impetrante para licitar e/ou contratar com a União (e não apenas com órgãos integrantes do próprio Ministério Público da União), agiu na linha de orientação jurisprudencial firmada pelo E. Superior Tribunal de Justiça (REsp 174.274/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, v.g.): “(...) - 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.” (REsp 151567 / RJ - SEGUNDA TURMA - STJ - Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicação: DJ 14/04/2003 – grifei)

Outrossim, a abrangência mais ampla dos efeitos das sanções administrativas tem o intuito de evitar e dificultar fraudes e prejuízos ao erário, conferindo assim maior efetividade à própria punição.

Em resposta ao argumento de que a extensão dos efeitos deve ser diferente para carcterizar sua dissonãncia de uma sanção da outra, estender “os efeitos da restrição a toda Administração Pública não tira a singularidade de cada penalidade, uma vez que tal fato não as iguala.” (POMARICO, 2015)

O especialista Marçal Justen Filho concorda com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, conforme se percebe abaixo:

> "O que se pode inferir, da sistemática legal, é que a declaração de inidoneidade é mais grave do que a suspensão temporária do direito de licitar – logo, pressupõe-se que aquela é reservada para infrações dotadas de maior reprovabilidade do que esta. 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 de 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." (JUSTEN FILHO, 2008, p. 821)

Os estudiosos da área divergem entre si, com opiniões diferentes quanto à abrangência da aplicação das sanções administrativas.

Depreende-se que Hely Lopes Meirelles (Meirelles, Hely Lopes. 2005, p. 243) entende que as punições se limitam ao ente federativo em que a sanção foi aplicada, observando a autonomia dos entes federativos e a regra constitucional da licitação, que deve ser regida pela competitividade. Ou seja, a restrição dos efeitos territoriais permite uma maior competição nas licitações dos outros entes.

Quanto a Maria Sylvia Di Pietro, (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. 2012, p. 281) numa posição intermediária, defende que o efeito sancionatório é extensivo para a declaração de idoneidade e restritivo para a suspensão temporária de participação em licitação. Para a autora, como o art. 87, IV, Lei 8.666/93, faz alusão à "Administração Pública", cujo conceito está no art. 6°, XI, da mesma lei, a sanção deve ser estendida a todos os entes federativos.

Por outro lado, como o art. 87, III, Lei 8.666/93, faz alusão à "Administração", cujo conceito está no art. 6°, XII, da mesma lei, a sanção deve ficar restrita ao ente em que foi aplicada.

José dos Santos Carvalho Filho, (Carvalho Filho, José dos Santos. 2016, p. 305) numa interpretação teleológica do artigo, entende que o efeito é sempre extensivo, e a sanção deve ser aplicada perante a todos os entes federativos, pois o objetivo do legislador teria sido aplicar ao contratante violador um selo de inidoneidade perante toda a Administração Pública, sob pena de colocar em risco o interesse público e a moralidade administrativa.

Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. 2005) adota o entendimento no sentido da repercussão subjetiva ampla da suspensão temporária de licitar e contratar:

> 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 de 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.

Ainda, o autor preconiza que:

> (...) não haveria sentido em circunscrever os efeitos da 'suspensão de participação de 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'. (JUSTEN FILHO, 2010).

Importa salientar que tramitava no Congresso Nacional, agora aqrquivado, projeto de Lei PL 7709/2009 que visa acrescentar o inciso IV ao artigo 28 da Lei 8666/93 a fim de que na fase de habilitação seja exigida do licitante declaração de que não está incurso nas sanções previstas nos incisos III e IV.

6 CONCLUSÃO

Quando uma empresa contratada da Administração Pública deixa de adimplir de forma parcial ou total, aplicam-se as penalidades previstas no artigo 87 da Lei 8.666/1993, são elas a advertência, a multa, a suspensão temporária para licitar e a declaração de inidoneidade para contratar. Tendo em vista que a legislação não se fez clara quanto a abrangência dos efeitos de tais sanções, criou-se grande dúvida quanto a aplicabilidade das penalidades administrativas. O Tribunal de Contas da União vinha entendendo que a penalidade do inciso III, do artigo 87, Lei 8.666/1993, se restringia tão somente ao órgão sancionador. Em relação à punição constante no inciso IV, do mesmo artigo, declaração de inidoneidade, seus efeitos se alastrariam para toda a Administração Pública. Assim, a empresa punida não estaria impedida de participar de certames com outros entes da Administração Pública.

Entende pois o Tribunal de Contas da União que, em se tratando de norma que reduz direitos de licitantes, a única interpretação cabível é a restritiva.

Ademais, a diferenciação feita pelo legislador quanto aos termos ‘Administração Pública’ e ‘Administração’ presentes nos incisos III e IV do artigo 87, corrobora para o posicionamento adotado.

Ao seu turno, o Superior Tribunal de Justiça, entende que a extensão dos efeitos de ambas as sanções administrativas devem alcançar toda a Administração Pública. Posicionamento que tem sido corroborado por alguns julgados do próprio Tribunal de Contas da União. Para o Excelso Tribunal, "é irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração. (...) A Administração Pública é una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum." (REsp 151567 / RJ - SEGUNDA TURMA - STJ - Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicação: DJ 14/04/2003 p. 208.).

Diante da complexidade da questão, se demonstra difícil decidir qual seria a mais adequada interpretação, porém convém que o entendimento seja pacificado em todo o território nacional, para garantir a segurançãо jurídica dos agentes administrativos e principlamente, das empresas licitantes, que devem participar de processos licitatórios com completo conhecimento das consequências de sua conduta durante o exercício do contrato administrativo.

Desta forma, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, baseado em uma interpretação ampla da Lei 8.666/1993 aparenta mais adequada.

A licitação deve obedecer aos princípios constitucionais impostos, como o da moralidade administrativa, como disposto no artigo 3º, da Lei 8.666/1993. Assim, a finalidade do certame licitatório é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. As punições de suspensão temporária e declaração de inidoneidade para contratar são meios, pelos quais a Adminitsração evita contratar empresas licitantes que atentem contra os princípios básicos da Licitação, quais sejam economicidade e probidade administrativa. Tais sanções tem como função, além de desencentivar a prática de violações ao edital, também de manter a segurança e a eficiência do certame licitatório, atendendo assim ao interesse público. Por esta perspectiva, seria ilógico conceber que tais penalidades não fossem efetivas em todos os órgãos da Administração Pública.

Desta forma, é possível concluir que as sanções administrativas previstas nos incisos III e IV do artigo 87, Lei 8.666/1993, são aplicáveis para todos os entes e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. O órgão jurisdicional e a sua função. São Paulo. Malheiros, 1997. P. 150.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL, **Tribunal de Contas da União.** Decisão n.º 352/98-Plenário e Acórdãos n.os 1.727/2006-1ª Câmara e 3.858/2009-2ª Câmara. Acórdão n.º 1539/2010-Plenário, TC-026.855/2008-2. Rel. Min. José Múcio Monteiro, 30.06.2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB3026AA5E50&inline=1>. Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça**. **REsp 151567 / RJ - SEGUNDA TURMA**. Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicação: DJ 14/04/2003 p. 208. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7472339/recurso-especial-resp-151567-rj-1997-0073248-7>. Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça**. **REsp 1382362 PR 2013/0134522-6 – PRIMEIRA TURMA.** Relator: Ministro GURGEL DE FARIA**.** Publicação: DJe 31/03/2017. Julgamento: 7 de março de 2017. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/450542077/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1382362-pr-2013-0134522-6 >. Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça – RMS 9707/PR**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Disponível em: < https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/291654/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-9707-pr-1998-0030835-0>. Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CAMPOS, Felipe de Almeida. A Teoria da Prova e o Processo Administrativo sob a perspectiva do Código de Processo Civil de 2015. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade FUMEC Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte/MG.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 305.

DE MELLO, Rafael Munhoz. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 25ª. ed. São Paulo, Atlas, 2012, p. 281.

HERKENHOFF, João Batista. Como Aplicar o Direito. 2ª ed., Rio de Janeiro, 1986. p. 28.

SECRETARIA DE LOGÍSITICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instrução Normativa nº 02/2010. Disponível em: < https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78746>. Acesso em: 12 jan. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11.ª edição, São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. p. 100.

MEDAUAR, Odete, Direito Administrativo Moderno. 12. ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31º.ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005, p. 243.

MELLO, Celso Antônio Bandeira De. Curso de Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

POMARICO, Luanna. Da abrangência dos efeitos das sanções de suspensão temporária prevista no art. 87 da Lei 8.666/93. Portal Âmbito Jurídico. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/da-abrangencia-dos-efeitos-das-sancoes-de-suspensao-temporaria-prevista-no-art-87-da-lei-8-666-93/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

PONTES, Helenilson Cunha. O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário. São Paulo: Dialética, 2000.

PORTAL DE COMPRAS, GOVERNO FEDERAL. Página Inicial. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sicaf>. Acesso em: 11 jan. 2020.