

LEI N° 8.666/93, ARTIGO 87, III PENALIDADES – ABRANGÊNCIA

PROCESSO N° : 445040/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 3962/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei n° 8.666/1993. A legislação do Estado do Paraná, que disciplina a matéria, preconiza a restrição dos efeitos. Tendência de consolidação da interpretação restritiva dos efeitos da penalidade no âmbito deste Tribunal de Contas. Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Extensão dos efeitos da penalidade somente ao órgão ou entidade estatal sancionadora.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta formulada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa de seu Presidente, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, por meio da qual questiona quanto à interpretação que deverá ser adotada em relação à extensão dos efeitos das penalidades estabelecidas pelo art. 87, III, da Lei n° 8.666/93¹. *Verbis*.

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° 8.666/1993?

O parecer jurídico que instrui o expediente (peça 2, fls. 5 a 14) delineou que o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento sedimentado na linha de que a penalidade do art. 87, III, da Lei n° 8.666/93, se estende para toda a Administração Pública.

Porém, discorre que tem prevalecido, na doutrina e na jurisprudência, que os efeitos devem ser restritos ao âmbito daquele que aplicou a penalidade. Para esclarecer, cita doutrinadores e decisão do Tribunal de Contas da União.

Assevera que este Tribunal de Contas teria consolidado o entendimento no sentido da restrição dos efeitos da penalidade, permitindo a participação de licitantes em órgãos ou entidades diversas daquela que aplicou a sanção de suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar com o Poder Público. Como fundamento, citou os Acórdãos n°s 320/18, 2160/18 e 2834/18 do Tribunal Pleno.

¹ Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:
(...)
III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

Propõe que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná passe a observar a posição majoritária em sede doutrinária e jurisprudencial, de restrição dos efeitos, em observância do princípio da segurança jurídica.

Por meio do Despacho nº 832/19 (peça 4), determinei a manifestação da Escola de Gestão Pública sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, conforme dispõe o art. 313, § 2º do Regimento Interno.

Em resposta, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 69/19 (peça 6), citou duas decisões tratando do assunto: o Acórdão nº 1.396/19 – Tribunal Pleno (processo nº 73105/18), de minha relatoria, e o Acórdão nº 156/19 – Tribunal Pleno (processo nº 26357/19), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Instada a se manifestar, a 3ª Inspeção de Controle Externo emitiu a Instrução nº 36/19 (peça 9) aduzindo, preliminarmente, que o feito preenche os requisitos para conhecimento e julgamento.

Quanto ao teor da Consulta, inicia sustentando que, ao examinar a matéria, entende de forma diversa do parecer do Consultante, pois o entendimento atual prevalente não aponta para a restrição dos efeitos da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, ao contrário.

Fundamenta que, embora o Tribunal de Contas da União e este Tribunal de Contas possuam decisões restringindo os efeitos, nos moldes defendidos por parte da doutrina, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento oposto.

Prossegue afirmando que, com base no princípio da segurança jurídica, diante do entendimento divergente entre os Tribunais de Contas sobre a matéria, inclusive com base no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, seria mais seguro adotar a interpretação ampliativa dos efeitos da penalidade.

Ressalta, além disso, que os arts. 155 e 158 da Lei Estadual nº 15.608/07, disciplinam os efeitos da penalidade no âmbito estadual quando da aplicação de penalidades baseadas naquela lei.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, Instrução nº 567/19, peça 10, aponta que, em que pesem as decisões citadas pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontarem para a restrição dos efeitos da penalidade, considerando que a Consulta trata de resposta em tese, possui entendimento oposto, ou seja, pela interpretação no sentido ampliativo da sanção.

Como fundamento, cita o Acórdão nº 1.779/13 – Tribunal Pleno (processo nº 561149/12), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, em que se adotou a interpretação ampliativa dos efeitos da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, propõe que seja dada a seguinte resposta à Consulta:

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 uma, 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. Se determinada empresa já se portou de maneira inadequada, não há como se aceitar que possa contratar novamente com a Administração durante o período em que estiver suspensa, pois tal situação esvazia a essência da sanção. Ora, se o propósito da sanção prevista no referido dispositivo legal é evitar fraudes e prejuízos ao erário mediante a proibição de participação em licitações daqueles particulares cujas condutas se tenham mostrado atentatórias ao interesse público, é teratológico aceitar que particular que já lesou a Administração Pública possa novamente contratar com o Poder Público, apenas porque se trata de ente federado distinto daquele no qual se perpetrou o dano. A interpretação ampliativa que ora se defende, está calcada no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mediante o qual o interesse público primário, que no caso em análise é a eficiência dos contratos administrativos, deve prevalecer sobre o interesse privado, que é o interesse de empresas particulares licitem e contratem com a Administração Pública.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, Instrução nº 570/20, peça 15, também, possui entendimento pela interpretação no sentido ampliativo da sanção.

Aponta que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, garantindo a interpretação que se trata de norma de caráter geral, e, portanto, não se admitiria tergiversações regionais, locais ou de ente estatal. *Verbis*.

A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar nesse particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a administração local. Ao dispor nesse sentido, a Lei estadual 3.041/2005 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF/1988). [ADI 3.735, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

Assim, entende que a interpretação restritiva, que não aplica o entendimento de norma geral, geraria uma participação irregular em licitação pelo fato de que

desconsidera decisão jurisprudencial consolidada, mormente pelo Supremo Tribunal Federal, não obstante estatutos regionais, locais ou estatais preverem de forma diversa da norma geral para agasalhar licitantes punidos.

O Ministério Público de Contas, Parecer nº 297/19, peça 11, discorda das unidades técnicas e manifestou-se no sentido de que deve ser adotada a interpretação restritiva quanto à extensão da penalidade, ponderando que as decisões do Superior Tribunal de Justiça 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.

Desse modo, por tais motivos, não se vislumbra razão que justifique a submissão desse Tribunal de Contas a tais julgados.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, observo que a Consulta satisfaz os pressupostos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 311 do Regimento Interno², eis que: i) formulada por autoridade legítima; ii) contém a apresentação objetiva dos quesitos com indicação precisa da dúvida; iii) está relacionada à aplicação de dispositivo legal concernente à matéria de competência deste Tribunal de Contas; iv) encontra-se instruída por parecer jurídico e foi formulada em tese.

Portanto, conheço da Consulta.

Quanto ao mérito, conforme já descrito pelas Unidades Técnicas e pelo Ministério Público de Contas, o Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido restritivo da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, conforme reiteradas decisões de seu Plenário. *Verbis*.

A previsão contida em edital de concorrência no sentido de que o impedimento de participar de certame em razão de sanção do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 limita-se às empresas apenas pela entidade que realiza o certame autoriza a classificação de proposta de empresa apenas por outro ente da Administração Pública federal com sanção do citado comando normativo, em face da inexistência de entendimento definitivo diverso desta Corte sobre a matéria. (Acórdão nº 902/2012 - Plenário. Relator: Ministro José Jorge).

2 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
- III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
- IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V - ser formulada em tese.

(...) 7. Por oportuno, destaco o Acórdão 3243/2012 – Plenário, em que apresentei tese que foi considerada vencedora, tendo assinado o acórdão na condição de Ministro Revisor.

8. Na ocasião, após extenso debate neste Plenário, ficou assentado que a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade contratante. (Acórdão nº 2.788/2019 - Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

A legislação estadual sobre o tema³, Lei Estadual nº 15.608/2007, foi categórica. De acordo com o art. 154, parágrafo único, inciso II da Lei⁴, o impedimento de contratar com a Administração ficará restrito aos procedimentos promovidos pela entidade estatal que o aplicou e, nos termos do art. 155 desta norma⁵, quando o participante for punido com a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, durante o prazo de vigência de igual sanção imposta por pessoa da mesma esfera político-administrativa, ele ficará proibido de participar de procedimentos de contratação promovidos por todas as entidades estatais e órgãos do Estado, a demonstrar o caráter restritivo da sanção.

Assim, embora exista discussão quanto à extensão da suspensão prevista pela Lei Geral de Licitações e Contratos, a norma estadual não permite essa margem interpretativa.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, interprete das normas federais em última instância nos termos do art. 105, III, da Constituição Federal⁶, ao tratar da matéria exarou entendimento oposto, de que os efeitos da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, se estendem a todos os entes licitantes, conforme já explicitado pelas manifestações instrutivas. *Verbis*.

3 Art. 1º. Esta lei estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, observando as normas gerais sobre a matéria, expedidas pela União.

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

(...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, por prazo não superior a 5 (cinco) anos;

4 Art. 154. A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração será aplicada a participante que:

(...).

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

(...)

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

5 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.

6 Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

(...) 4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional (STJ. MS 19.657/DF. Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013).

(...) - 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. (STJ. REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208. RSTJ vol. 170 p. 167).

Nessa linha, a decisão citada pela Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 10, fl. 3)⁷.

Na doutrina, por sua vez, há posicionamentos tanto pela suspensão de licitar com toda a Administração Pública quanto apenas com o ente sancionador.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o tema possui entendimentos discordantes, lembrando haver três orientações⁸. *Verbis*.

Questão que tem sido frequentemente discutida reside nos efeitos derivados das sanções de suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, III, Estatuto) e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração (art. 87, IV). Há três correntes de pensamento.

Para grande parte dos especialistas, o efeito é restritivo, vale dizer, limita-se ao ente federativo em que a sanção foi aplicada, invocando-se duas razões: (1ª) a autonomia das pessoas da federação; (2ª) a ofensa ao princípio da competitividade, previsto no art. 3º §1º, I, do Estatuto.

Outra corrente, no entanto, advoga o entendimento de que o efeito sancionatório é restritivo para a suspensão e extensivo para a declaração, ou seja, neste último caso, deve a sanção ser recepcionada por entidade federativa diversa. O argumento tem amparo no fato de que no art. 87, III, o Estatuto alude à Administração – definida no art. 6º, XIII, como sendo o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente -, ao passo que no art. 87, IV, refere-se à Administração Pública – definida no art. 6º, XI, como sendo a administração direta e indireta dos diversos entes federativos.

7 Processual Civil e Administrativo. Suspensão Temporária de Participar de Licitação e Impedimento de Contratar. Alcance da Penalidade. Toda a Administração Pública. 1. 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. (STJ - AgInt no REsp: 1382362 PR 2013/0134522-6, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Data de Julgamento: 07/03/2017, T1 - Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 31/03/2017).

8 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. págs. 229 e 230.

Na verdade, não conseguimos convencer-nos, data vênia, de qualquer dos pensamentos que concluem no sentido restritivo dos efeitos punitivos. Parece-nos que o efeito deva ser sempre extensivo. Em primeiro lugar, não conseguimos ver diferença de conceituação naqueles incisos do art. 6º, já que o que podemos constatar é apenas uma péssima e a técnica definição de Administração Pública; com efeito, nenhuma diferença existe entre Administração e Administração Pública. Além disso, se um contratado é punido por um ente federativo com a aplicação de uma daquelas sanções, a razão só pode ter sido a inexecução total ou parcial do contrato, isto é, o inadimplemento contratual, como está afirmado na lei (art. 87). Desse modo, não nos parece fácil entender por que tal infração também não acarretaria riscos para as demais entidades federativas no caso de alguma delas vir a contratar com a empresa punida. Quer dizer: a empresa é punida, por exemplo, com a suspensão do direito de licitar perante uma entidade federativa, mas poderia licitar normalmente perante outra e, como é óbvio, sujeita-la aos riscos de novo inadimplemento. Para nós não há lógica em tal solução, porque a Administração Pública é uma só, é uma, é um todo, mesmo que, em razão da sua autonomia, cada pessoa federativa tenha sua própria estrutura.

Ao tratar da questão, expõe que Marçal Justen Filho e Marcos Juruena Villela Souto adotam o entendimento restritivo, enquanto Márcia Walquíria Batista dos Santos e Jessé Pereira Júnior restritivo em relação à pena de suspensão e extensivo para a penalidade de inidoneidade.

Acompanhando uma terceira corrente, reforça o seu entendimento extensivo em ambos os casos, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça no REsp 520.553-RJ, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin.

Averiguando as recentes lições de Marçal Justen Filho, o ilustre doutrinador diferencia as penalidades de suspensão e declaração de inidoneidade, apontando que a norma adotou a corrente restritiva para a suspensão e ampliativa para a inidoneidade⁹. *Verbis*.

A suspensão temporária do direito de participar de licitação e a declaração de inidoneidade são sanções extremamente graves e pressupõem a prática de condutas igualmente sérias. Comportam tratamento unificado, tendo em vista que podem conduzir a resultados similares. Mas é inquestionável a vontade legislativa de diferenciar as duas sanções.

Qualquer orientação em sentido contrário é incompatível com a disciplina da Lei 8.666/1993. Em face desse diploma, a inidoneidade é dotada do mais elevado grau de severidade e sua aplicação depende da ocorrência de eventos muito reprováveis, que impõem a eliminação da possibilidade de o sujeito sancionado participar de licitações e contratações administrativas em qualquer órbita e perante qualquer entidade da Administração Pública. Já a suspensão se destina a punir condutas dotadas de reprovabilidade ou danosidade de menor porte e está restrita a esfera federativa de aplicação da sanção.

Note-se que a diferenciação do âmbito de aplicação das sanções não se confunde com a indeterminabilidade de seus pressupostos de aplicação. Ou seja, em princípio, os desvios de conduta que inabilitam alguém a contratar com determinado sujeito administrativo, deveriam impor restrições de contratação com todos os entes da Administração, afinal o sujeito não é confiável. No entanto, assim não se passa por três razões: a Lei 8.666/1993

9 Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. págs. 423 e 424.

previu as modalidades da suspensão e da inidoneidade como modalidades distintas de sanções; há previsão legal que diferencia o âmbito de extensão dos termos "administração" e "Administração Pública" e os pressupostos de cabimento da sanção (ou seja, sua gravidade) devem ser distintos. No entanto, a dificuldade é que a Lei 8.666/1993 não explicita os parâmetros que servem para diferenciar a aplicação de uma ou outra sanção."

Para explicar a situação, assinala que a distinção entre as duas sanções se dá no âmbito da amplitude, pois a suspensão ocorre perante a entidade sancionadora e a inidoneidade se estende a todos os órgãos da Administração Pública, nos termos do que prevê o art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Em seu consagrado Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁰, Marçal Justen Filho discorre que a penalidade de suspensão (art. 87, III) produz seus efeitos perante o ente sancionador, mas não perante terceiros, diferenciando-a, com base em alguns critérios¹¹, da penalidade de declaração de inidoneidade (art. 87, IV).

Assim, no âmbito doutrinário, não há uniformidade de entendimentos, de modo que renomados estudiosos sobre o tema possuem conclusões opostas umas às outras.

No que tange às decisões deste Tribunal de Contas, importa mencionar que o Acórdão nº 1.396/19 – Tribunal Pleno (processo nº 73.105/18), de minha relatoria, citado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 6), não tratou da suspensão prevista pelo art. 87, III, da Lei nº 8.666/93.

Na realidade, aquele processo trata da penalidade aplicada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina e reafirmada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/02, inclusive expondo literalmente que a suspensão era perante a entidade sancionadora.

Portanto, a decisão citada é inaplicável ao caso ora em análise.

Por outro lado, o Acórdão nº 156/19 – Tribunal Pleno (processo nº 26.357/19), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, trata de decisão confirmando medida cautelar concedida monocraticamente no sentido de que a extensão da pena é restrita.

No mesmo processo, em análise definitiva de mérito, conforme restou consubstanciado no Acórdão nº 3.175/19 – Tribunal Pleno (peça 32), este Tribunal assentou o posicionamento restritivo:

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

10 Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. págs. 1348 a 1356.

11 Distinção fundada no prazo de duração da penalidade; distinção fundada na competência para impor a sanção; distinção fundada na interpretação literal; distinção em face do grau de gravidade das ilicitudes praticadas pelo contratado; a exigência de se observar a proporcionalidade entre a penalidade e as condutas; e a identificação entre graus distintos de culpabilidade.

Nesse ponto, citou os Acórdãos nº 1.942/19, 1.396/19 (já mencionado acima) e 2.834/18, todos do Tribunal Pleno.

A primeira decisão, Acórdão nº 1.942/19 (processo nº 677.665/19), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, expõe o posicionamento atual do Relator, ao dispor:

Embora já tenha me filiado ao entendimento de que a Administração Pública é una e as sanções estendem-se a todos os entes da federação, atualmente filio-me ao entendimento majoritário, de que a sanção de suspensão de participar de licitações se restringe à esfera de governo do órgão sancionador, melhor exegese extraída do artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

O Acórdão foi aprovado por unanimidade pelo Tribunal Pleno.

Observo que o Acórdão nº 2.834/18 – Tribunal Pleno (processo nº 531.946/18), de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, também foi citado, embora trate, na essência, da penalidade contida no art. 7º da Lei nº 10.520/02, de modo que não influencia no presente feito.

Desta forma, há elementos que denotam recente entendimento de membros deste Tribunal de Contas, todos pela interpretação restritiva, com votos aprovados pelos demais julgadores, o que parece indicar a tendência de consolidação nesse sentido.

Inobstante o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça pela extensão da sanção à toda Administração Pública face à sua unicidade, como bem apontado pelo Ministério Público de Contas tais decisões carecem de efeito vinculante para a Administração Pública.

Assim, me parece aderente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade considerar que a suspensão de licitar ou de contratar com a Administração tenha os seus efeitos restritos àquele ente que a impôs e não à Administração Pública em seu sentido amplo, nos exatos termos do art. 6º, XI da Lei nº 8.666/93, mostrando-se bastante para sancionar o licitante contratado, pois as consequências de tal conduta estariam restritas ao âmbito do órgão sancionador.

Em síntese conclusiva, considerando: i) a legislação do Estado do Paraná, que disciplina a matéria, preconiza a restrição dos efeitos; ii) a tendência de consolidação da interpretação restritiva dos efeitos da penalidade no âmbito deste Tribunal de Contas; iii) a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo que não cabe uma interpretação que estenda os seus efeitos para além da órbita do órgão ou entidade da Administração que a impôs.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

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 nº 8.666/1993?

Resposta: Deverá ser adotada a interpretação restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei nº 8.666/93, devendo a sanção ficar restrita ao órgão ou entidade estatal sancionadora.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública para registro.

Adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito responder nos seguintes termos:

I - 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 nº 8.666/1993?

Resposta: deverá ser adotada a interpretação restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei nº 8.666/93, devendo a sanção ficar restrita ao órgão ou entidade estatal sancionadora";

II - determinar, após transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para registro;

III - determinar, após adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de dezembro de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente