

OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E A ABRANGÊNCIA DAS SANÇÕES DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA E DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

Mariana da Costa Turra Brandão

Assessora jurídica do Tribunal de Justiça do Paraná.

RESUMO

A Lei nº 8.666/1993 regulamenta o processamento das licitações e a contratação no âmbito da Administração Pública, estabelecendo, entre suas disposições, as hipóteses de descumprimento contratual, bem como as penalidades cabíveis. O presente estudo restringe-se ao alcance territorial das restrições decorrentes da aplicação das penas de suspensão temporária e declaração de inidoneidade, diante das controvérsias existentes na doutrina, abordando a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como a possibilidade desse entendimento no território paranaense em razão das disposições específicas da Lei de Licitações do Estado do Paraná.

Palavras-chave: licitações e contratos, suspensão temporária e declaração de inidoneidade e alcance territorial das restrições.

ABSTRACT

The Law No. 8.666/1993 regulates the processing of public contracting, among its provisions, the hypotheses of contractual noncompliance, as well as appropriate penalties. The present study is restricted to the territorial scope of the delayed restrictions of the application of temporary suspension sentences and declaration of unworthiness, in view of the controversies existing in the doctrine, addressing the current position of the Superior Court of Justice, as well as the adequacy of such understanding without the territory due to the specific laws of the Paraná State Licensing Law.

Keywords: licitações and public contracts, “suspensão temporária” and “declaração de inidoneidade” and territorial scope of restrictions.

1. INTRODUÇÃO

Da inexecução contratual surge para o administrador o dever de apurar a falta praticada pela empresa contratada através do competente processo administrativo e, se for o caso, impor ao final a penalidade pertinente entre as arroladas no artigo 87 da Lei 8.666/1993: advertência, multa, suspensão temporária e declaração de inidoneidade. A cominação da pena deve pautar-se nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e motivação, devendo ser avaliada a gravidade da infração e as particularidades do caso concreto, bem como justificada a penalidade aplicada.

As penalidades de declaração de inidoneidade e suspensão temporária do direito de participação em licitações têm o escopo de impedir que a empresa apenada contrate com a administração – a primeira, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação; a segunda, pelo prazo máximo de dois anos.

Sobre a declaração de inidoneidade e a suspensão temporária do direito de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, estabelece a Lei de Licitações Federal:

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 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.
[...]

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

Os incisos III e IV do referido dispositivo traçam uma distinção inicial quanto à abrangência dos institutos. A suspensão temporária, de acordo com o inciso III, constitui impedimento de licitar ou contratar com a Administração. Já a declaração de inidoneidade (inciso IV) afasta a empresa da possibilidade de contratar com a Administração Pública.

O legislador preocupou-se em traçar dois conceitos distintos, conforme se verifica da leitura dos incisos XI e XII do artigo 6º do referido diploma legal:

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;

Os conceitos trazidos pelo legislador geraram dúvidas quanto à abrangência dos efeitos das duas espécies de penalidades. Há entendimentos discrepantes na doutrina e na jurisprudência sobre o tema, que serão abordados na sequência. Por outro lado, o Estado do Paraná conta com um diploma legal próprio, a Lei nº 15.608/2007, que estabelece as disposições específicas sobre o processo licitatório no âmbito estadual, sendo que suas disposições conceituam as palavras “Administração” e “Administração Pública” de forma mais clara, permitindo a extração de um único sentido no que se refere ao alcance territorial das mencionadas penalidades administrativas.

2. ALCANCE TERRITORIAL DA SUSPENSÃO TEMPORÁRIA E DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

Tanto a suspensão temporária quanto a declaração de inidoneidade constituem impedimento para que a empresa apena-

da participe de procedimentos licitatórios, bem como firme ou mantenha vínculo contratual com a Administração. As duas hipóteses se diferenciam, essencialmente, quanto ao aspecto temporal. No que se refere à suspensão temporária, compete à Administração fixar o prazo do impedimento, de forma proporcional à gravidade dos fatos. Esse prazo não pode exceder dois anos. A declaração de inidoneidade não possui limite definido, podendo perdurar enquanto os motivos determinantes da punição permanecerem, ou até que seja promovida a reabilitação, que demandará procedimento administrativo próprio, condicionado ao ressarcimento dos prejuízos causados. A controvérsia, portanto, reside no alcance territorial das penalidades.

Marçal Justen Filho defende que tanto a suspensão quanto a declaração de inidoneidade devem se estender a todas as esferas da Administração, asseverando que, se o comportamento da empresa a inabilita para contratar com um determinado ente da administração, não seria lógico permitir-lhe contratar com outro, consoante leciona:

As sanções dos incisos III e IV são extremamente graves e pressupõem a prática de condutas igualmente sérias. [...] No entanto, pode-se contrapor que a lógica excluiria o cabimento de sancionamento ao sujeito no estrito âmbito de um único e determinado sujeito administrativo. Se o agente apresenta desvio de conduta que o inabilita para contratar com um determinado sujeito administrativo, os efeitos dessa ilicitude teriam de se estender a toda a Administração Pública. Assim se passa porque a prática do ato reprovável, que fundamenta a imposição da sanção de suspensão do direito de licitar e contratar, evidencia que o infrator não é merecedor de confiança. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 891-892)

Essa posição encontra ressonância no Superior Tribunal de Justiça, que vem seguindo o mesmo entendimento:

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.¹

A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse no-

vamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária.”²

O Tribunal de Justiça do Paraná já proferiu decisão no mesmo sentido:

A empresa que teve suspensão temporária de participar de licitação junto a determinado órgão da Administração Pública não fica com essa penalidade restrita somente àquele órgão, mas se estende a qualquer órgão, conforme disposto nos artigos 87, inciso III, e 88, incisos II e III, da Lei N^o 8.666/1993.³

[...] Com efeito, a distinção entre os termos Administração Pública e Administração é irrelevante, eis que não haveria sentido circunscrever os efeitos da suspensão de participação de licitação a apenas um órgão específico. Se um determinado sujeito apresenta desvio de conduta que o inabilita para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. Ora, se a Lei exige do administrador que aja com probidade ao promover a licitação pública, com maior razão que também se prescreva ao particular essa exigência. Desta forma, a punição prevista no artigo 87, inciso III, da Lei n^o 8.666/1993, não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federativo que determinou punição, mas a toda a Administração Pública, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária. [...]⁴

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em recente decisão, entendeu pela necessidade de interpretação ampliativa do artigo 87, inciso III, da Lei n^o 8.666/1993. Essa decisão teve como pano de fundo a reiterada prática de infrações por uma determinada empresa, apenada pela prática de trinta e duas irregularidades:

Por mais que parte da doutrina sustente que o artigo 87 traçou diferenças entre as sanções previstas nos incisos III e IV e sua aplicabilidade, mediante o uso dos termos ‘Administração’ e ‘Administração Pública’, entendo que tal distinção é inexistente, pois, como já mencionado nos precedentes acima, 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 n^o 8.666/1993, 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 licitarem e contratarem com a Administração Pública.

No caso em espécie, há de se ressaltar, ainda, que a empresa representante foi sancionada pelo Banco do Brasil pela prática de não menos que trinta e duas irregularidades, tais como: não comparecimento de vigilantes ao posto de trabalho, obstando a abertura de agências bancárias; atraso de vigilantes, gerando atraso na abertura das agências bancárias em que estavam lotadas; em determinados dias a empresa representante deixou de prover os vigilantes com armas e coletes à prova de balas; certificados de armas de fogo vencidos; falta de pessoal para cobrir as ausências e atrasos; não verificação de ocorrências em caso de disparo de alarmes e afins; dentre outros (peça nº 2, fls. 43-68). Como se observa dos fatos narrados acima, não se trata de uma irregularidade isolada e pontual, mas sim de uma série de eventos que denotam graves falhas da empresa na execução do contrato administrativo. As circunstâncias do caso concreto tiram-nos do plano hipotético da celeuma doutrinária, deixando bem evidente a necessidade de interpretação ampliativa do artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, não apenas nesse caso, mas em todos os outros que possam surgir.⁵

De outro modo, há os que defendem o alcance diferenciado dos institutos, o que parece mais lógico, uma vez que a lei traz uma progressividade das penas. Igualar os efeitos importaria em desvirtuamento de tal progressão. Não se pode olvidar que a hermenêutica recomenda entender que o texto legal não contém palavras inúteis. Consoante Carlos Maximiliano:

Verba cum effectu, sunt accipienda: ‘Não se presumem, na lei, palavras inúteis.’ Literalmente: ‘Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia.’ As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis.” As palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia. (MAXIMILIANO, 1999, p. 250)

Como o legislador se preocupou em conceituar de forma individualizada as duas expressões, tem-se que conferiu

alcance diferenciado aos institutos. O conceito de Administração Pública, no caso, é bastante amplo, incluindo também as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas. Por outro lado, ao discorrer sobre Administração, o legislador restringiu-se a órgão, entidade ou unidade administrativa, denotando claramente sua intenção de conferir maior limitação ao alcance da penalidade relativa à suspensão. Nesse sentido, Celso Rocha Furtado ensina:

[...] A suspensão temporária somente é válida e, portanto, somente impede a contratação da empresa ou profissional punido durante sua vigência perante a unidade que aplicou a pena; a declaração de inidoneidade impede a contratação da empresa ou profissional punido, enquanto não reabilitados, em toda a Administração Pública federal, estadual e municipal, direta e indireta. (FURTADO, 2007, p. 451)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro pontua:

O inciso IV do art. 87, ao falar em idoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, parece estar querendo dar maior amplitude a essa penalidade, já que remete o intérprete, automaticamente, ao art. 6º, IX, que define Administração Pública de forma a abranger '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.' (DI PIETRO, 2007, p. 253)

Jessé Torres Pereira Júnior, magistrado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, segue na mesma linha:

Compreende-se a diversidade de alcance em sistema que institui penalidades em graduação, da mais leve (advertência) à mais severa (declaração de inidoneidade). Os efeitos da suspensão são restritos ao local que imposta, quanto ao direito de licitar e contratar; os efeitos da inidoneidade, a mais gravosa das penalidades administrativas previstas na Lei nº 8.666/1993, são nacionais, quanto ao mesmo direito de licitar e contratar. (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 861)

Antonio Roque Citadini, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também entende dessa forma:

A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública é a mais grave que pode ser imposta com amplitude a todos os órgãos da Administração, não ficando, como no caso da suspensão temporária, restrita ao órgão onde ocorreu a irregulari-

dade. (CITADINI, 199, p. 483)

Joel de Menezes Niebuhr pondera:

Ora, como se percebe com extrema facilidade, o inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 prescreve expressamente que a penalidade de suspensão temporária incide sobre a Administração, isto é, somente sobre o órgão ou entidade contratante. Noutra lado, o inciso IV do mesmo artigo prescreve que a declaração de inidoneidade incide sobre a Administração Pública, isto é, sobre todo o aparato administrativo do Estado. [...] Trocando-se em miúdos: quem é declarado inidôneo não pode participar de licitação nem ser contratado por qualquer órgão ou entidade integrante do aparato administrativo estatal, isto é, por qualquer órgão ou entidade que exerça função administrativa. Em sentido bem diferente, quem é suspenso temporariamente somente não pode participar de licitação e contratar com aquele órgão ou entidade que aplicou a penalidade. (NIEBUHR, 2008, p. 610)

Observe-se que o entendimento de Hely Lopes Meirelles é ainda mais restritivo:

A suspensão provisória pode restringir-se ao órgão que a decretou ou referir-se a uma licitação ou a um tipo de contrato, conforme a extensão da falta que a ensejou; o mesmo ocorre em relação à inidoneidade, que só opera efeitos em relação à Administração que a declara, pois que, sendo uma restrição a direito, não se estende a outras Administrações. Assim, a declaração de inidoneidade feita pela União, pelo Estado ou pelo Município só impede as contratações com as entidades e órgão de cada uma dessas entidades estatais, e se declarada por repartições inferiores só atua no seu âmbito e no de seus órgãos subordinados. (MEIRELLES, 2010, p. 337)

Recentemente, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento que reconhece a diferença de alcance entre os dois institutos. É o que consta do Informativo nº 149 daquela Corte:

A sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração) tem aplicação restrita ao órgão ou entidade que a cominou.

Agravo interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) contra decisão cautelar que determinara a correção do edital do Pregão Eletrônico 122/ADCO/SRSCO/2012, de modo a ajustá-lo ao disposto no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, ou seja, para que a penalidade ali prevista alcance apenas as empresas suspensas por aquela estatal, consoante o entendimento do Acórdão 3.243/2012-Plenário. Argumentou a recorrente que: (i) a jurisprudência do TCU não estaria pacificada nos termos da citada decisão; (ii) diante da

dúvida objetiva, seria tecnicamente impróprio falar-se em *fumus boni iuris*; (iii) a aplicação retroativa do novel entendimento atentaria contra o princípio da segurança jurídica consubstanciado no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999. O relator refutou todos os argumentos, esclarecendo que 'o Tribunal pacificou a sua jurisprudência em considerar que a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, que impõe a suspensão temporária para participar em licitação e impedimento para contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos tem aplicação restrita ao órgão ou entidade que a aplicou e restabeleceu o entendimento já consolidado na sua jurisprudência, no sentido de fazer a distinção nítida entre as sanções previstas nos aludidos incisos III e IV do art. 87 da Lei 8.666/1993, conforme Acórdão 3.243/2012 - TCU - Plenário'. Quanto à suposta aplicação retroativa, o relator contra-argumentou que, além de o acórdão em questão não ter criado novo entendimento, mas restabelecido a jurisprudência antes consolidada, a Infraero teve oportunidade de corrigir o instrumento convocatório logo após tomar conhecimento da edição da mencionada deliberação e, também, ao receber a impugnação apresentada [...], o que, entretanto, preferiu não fazer, mesmo após ter sido comunicada da cautelar concedida no mesmo sentido pelo Tribunal. Em segundo lugar, as jurisprudências deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal são firmes no sentido de que o disposto na Lei 9.784/1999 não se aplica aos processos de controle externo apreciados por esta Corte de Contas. O Plenário acompanhou o relator e negou provimento ao agravo. Acórdão 1017/2013-Plenário. TC 046.782/2012-5. Relator Ministro Aroldo Cedraz. 24/4/2013.

Os fundamentos para a adoção desse entendimento encontram-se muito bem delineados na decisão nº 3439/2012, TC-033.867/2011-9, do Ministro Valmir Campelo (relator), transcrita a seguir:

- a) as sanções do art. 87 da Lei 8.666/1993 estão organizadas em ordem crescente de gravidade e, ao diferenciar aspectos como duração, abrangência e autoridade competente para aplicá-las, o legislador pretendia distinguir as penalidades dos incisos III e IV;
 - b) em se tratando de norma que reduz o direito de eventuais licitantes, cabível uma interpretação restritiva;
 - c) o art. 97 da Lei de Licitações, ao definir que é crime admitir licitação ou contratar empresa declarada inidônea, reforça a diferenciação entre as penalidades de inidoneidade e suspensão temporária/impedimento de contratar, atribuindo àquela maior gravidade.
- [...] nos incisos XI e XII do art. 6º dessa mesma lei, de onde se depreende que os conceitos 'Administração Pública' e 'Administração' são distintos, sendo o primeiro mais amplo do que o segundo. Destacou, então, que 'o art. 6º faz interpretação autêntica contextual de Administração e de Administração Pública, ou seja, o próprio texto da lei atribui sentido próprio aos referidos termos, não sendo cabível

ao intérprete conferir significado diverso'. E mais: 'Com respeito ao alcance da penalidade de suspensão temporária/impedimento de contratar, o inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 prescreve expressamente que a referida penalidade incide sobre a Administração, isto é, somente em relação ao órgão ou à entidade contratante. Já o inciso IV do aludido artigo estabelece que a declaração de inidoneidade recai sobre a Administração Pública, ou seja, abrange todo o aparato administrativo do Estado'.

Reforçando o entendimento de que os efeitos da suspensão devem se restringir à esfera do ente que aplicou a penalidade, tem-se a Instrução Normativa nº 2, de 11 de outubro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que regulamenta o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf. Tal norma dispõe expressamente sobre o tema, limitando a suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração ao âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção:

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.

A interpretação meramente declarativa, na qual as palavras expressam, na medida exata, o espírito da lei, somente se mostra possível quando os termos da lei são bastante claros e compatíveis com o sistema constitucional. A previsão da Lei de Licitação e Contratos de fato não é clara o suficiente para se concluir de forma inquestionável pela isonomia ou não do alcance das penalidades administrativas de suspensão e declaração de inidoneidade.

Pode-se concluir ser a *ratio legis* mais ampla do que a fórmu-

la empregada pelo legislador, por ter este dito menos do que queria, sendo necessária uma interpretação extensiva. Ou, ao contrário, pode-se entender que a fórmula da lei é mais ampla, tendo o legislador dito mais do que queria, justificando-se uma interpretação restritiva. Leciona Guilherme de Souza Nucci que “somente quando houver dúvida na interpretação prevalece o critério restritivo para não prejudicar o réu e extensivo quando lhe for favorável” (NUCCI, 2012, p. 100).

Segundo o entendimento acima, e como pontuou o Ministro Valmir Campelo, citado anteriormente, tem-se que o art. 87, III, da Lei de Licitações, dispõe sobre a aplicação de uma penalidade. Logo, inadmissível a adoção de uma interpretação extensiva. Havendo dúvida quanto ao alcance dos dois institutos, deve prevalecer o entendimento mais restritivo, mais benéfico. Ainda que a norma não tenha sido feliz na definição, sinalizou sua vontade de fixar alcances diversos às penalidades aplicadas nos dois institutos, de forma que não cabe ao intérprete estender aquilo que o legislador não fez. Ademais, como a norma estabeleceu as penalidades segundo um grau crescente de gravidade, entender pela isonomia de alcance seria ferir o princípio da proporcionalidade.

3. A LEI DE LICITAÇÕES DO ESTADO DO PARANÁ

O Estado do Paraná possui legislação própria, a Lei nº 15.608/2007, que rege o processo licitatório. Observa-se que a norma estadual seguiu o mesmo caminho traçado pela Lei Federal, prevendo inclusive as mesmas espécies de penalidade. Contudo, no que se refere a delimitar o alcance das penalidades, o fez de forma mais clara, prevendo, no inciso II do parágrafo único do artigo 154, que a restrição decorrente da aplicação da pena de suspensão temporária se restringe aos procedimentos promovidos pela entidade estatal que a aplicou. Observe-se a previsão normativa:

Art. 154. A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pode ser aplicada a par-

ticipante que:

I - recusar-se injustificadamente, após ser considerado adjudicatário, a assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração;

II - não manter sua proposta;

III - abandonar a execução do contrato;

IV - incorrer em inexecução contratual.

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

I - prazo de duração de no máximo 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. 158. Estendem-se os efeitos da penalidade de suspensão do direito de contratar com a Administração ou da declaração de inidoneidade:

I - às pessoas físicas que constituíram a pessoa jurídica, as quais permanecem impedidas de licitar com a Administração Pública enquanto perdurarem as causas da penalidade, independentemente de nova pessoa jurídica que vierem a constituir ou de outra em que figurarem como sócios;

II - às pessoas jurídicas que tenham sócios comuns com as pessoas físicas referidas no inciso anterior.

A previsão da norma estadual é muito específica, restringindo de forma clara e contundente o alcance da suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração à entidade que aplicou a penalidade. A norma específica não contrariou a norma geral.

4. CONCLUSÃO

Se há diferenças entre o alcance das sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, devido à interpretação que se deve dar às expressões “Administração” e “Administração Pública”, de fato não há consenso entre os juristas nacionais. Por um lado, defende-se a unicidade da Administração Pública e a supremacia do interesse público; por outro, privilegiam-se a *mens legislatoris* e a prevalência da interpretação restritiva diante de disposições limitadoras de direito.

Nesse passo, embora existam fundamentos para se dar

alcance idêntico às penalidades de suspensão temporária e de impedimento quando da aplicação da norma geral, tem-se que, no âmbito do Estado do Paraná, diante do disposto em legislação específica, restam superadas as discussões sobre o tema. O inciso II do artigo 154 da lei estadual estabeleceu que da aplicação da pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração decorre o impedimento “da participação da sancionada em procedimentos promovidos pela entidade estatal que a aplicou”, de forma que os efeitos decorrentes da suspensão temporária ou do impedimento se restringem ao âmbito da esfera administrativa que impôs a medida.

NOTAS

¹STJ. REsp 151567/RJ.

²STJ. REsp 174274/SP.

³MS - Acórdão nº 3143. Rel. Des. Luiz Perrotti. Julgado em 7/8/1997.

⁴Processo: 1190526-9. Órgão Julgador: 5ª Câmara Cível. Relator: Des. Leonel Cunha. Decisão Monocrática. Julgado em 20/2/2014.

⁵TCE/PR - Processo nº 561149/12. Relator: Conselheiro Corregedor-Geral Ivan Lelis Bonilha. Data de publicação: 21/6/2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CITADINI, Antônio Roque. **Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas**. São Paulo: Max Limonad. 3. ed., 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FURTADO, Celso Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética. 13. ed., 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Forense: Rio de Janeiro. 18. ed., 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite Editora, 2008.

NUCCI, Guilherme de Souza, **Manual de direito penal**. São Paulo. 8.ed., 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. Rio de Janeiro: Renovar. 8. ed., 2009.