

Processo: 1088941
Natureza: CONSULTA
Consulente: Modesto Geraldo Rabelo, Controlador-Geral do Município de Uberlândia
Procedência: Controladoria-Geral do Município de Uberlândia
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 25/8/2021

CONSULTA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI FEDERAL N. 8.666/93. ART. 87, INCISO III. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO. ABRANGÊNCIA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. LEI FEDERAL N. 14.133/21. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI FEDERAL N. 10.520/02. ART. 7º. IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. ABRANGÊNCIA. NORMA EXPRESSA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA TESE DO PARECER.

1. Durante a vigência concomitante da Lei Federal n. 14.133/21 e da Lei Federal n. 8.666/93 não é razoável que coexistam interpretações diversas sobre um mesmo instituto a depender da lei adotada, devendo prevalecer o entendimento acerca da disposição legal expressa em detrimento de dispositivo sob o qual exista relevante dúvida interpretativa.
2. A sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93 de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, em consonância com o art. 156, III, e § 4º da Lei Federal n. 14.133/21.
3. Por expressa previsão legal, a sanção prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10.520/02 de “impedimento de licitar e contratar” abrange a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.
4. Conferem-se efeitos prospectivos à tese ora fixada, de modo a reger as condutas praticadas após a publicação do parecer emitido nesta Consulta.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, que encampou a modulação dos efeitos proposta pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- I) admitir a Consulta, por unanimidade, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, por maioria, nos seguintes termos:
 - a) a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93 de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção;

- b) a sanção prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10.520/02 de “impedimento de licitar e contratar” possui a abrangência que a própria lei estabelece: “ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”;
- III)** conferir efeitos prospectivos à tese ora fixada, de modo a reger as condutas praticadas após a publicação do parecer emitido nesta Consulta;
- IV)** determinar o cumprimento das disposições do art. 210-D da Resolução n. 12/08 deste Tribunal.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencido, em parte, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de agosto de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 7/7/2021

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada eletronicamente pelo Sr. Modesto Geraldo Rabelo, Controlador-Geral do Município de Uberlândia, *in verbis*:

- As punições de impedimento e suspensão abrangem todos os órgãos da administração pública ou apenas os órgãos que as aplicaram?
- A pena de suspensão possui a mesma abrangência que a pena de impedimento, ou o impedimento se refere a todo o ente federativo e a suspensão ao órgão específico, conforme os editais de licitação deste eminente órgão?

O Consulente anexou documentação complementar no *e-Consulta*, consistente em documento de processo interno da Prefeitura de Uberlândia que subsidiou a elaboração, pela Controladoria Geral do Município, da Consulta em análise. No referido documento constam questionamentos formulados nos seguintes termos:

- 1- Solicitamos posicionamento do tribunal sobre a extensão das punições previstas no art. 87, inciso III da Lei Federal nº 8666/1993 e do art. 7º da Lei Federal nº 10.520/2002, especificamente sobre a pena de ‘impedimento’, uma vez que este tribunal possui várias decisões divergentes. ”
- 2- “As punições de impedimento e suspensão abrangem todos os órgãos da administração pública ou apenas os órgãos que as aplicaram? (Denúncia 952322/2017 ou Denúncia n. 951413/2020?)
- 3- “A pena de suspensão possui a mesma abrangência que a pena de impedimento, ou seja, a resposta é a mesma que da pergunta anterior ou o impedimento se refere a todo o ente federativo e a suspensão ao órgão específico, conforme os editais de licitação deste eminente órgão? ”

Preenchidos os requisitos estabelecidos nos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, admiiti a consulta e a encaminhei, consoante previsto no § 2º do citado artigo, à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, que informou que este Tribunal não possui deliberações em tese que tenham enfrentado de forma direta e objetiva o questionamento formulado pelo consulente. Destacou, todavia, que ao apreciar a Consulta n. 1024515, na qual se questionava se “*a aplicação de sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8666/93 produz efeito apenas em relação ao órgão requisitante (secretaria) ou para o ente federado (município)*”, o relator, Conselheiro Gilberto Diniz, exerceu, monocraticamente, juízo negativo de admissibilidade por não ter o Consulente satisfeito o pressuposto do inciso IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Na sequência, considerando a repercussão jurídica da consulta em epígrafe na gestão estadual e municipal, encaminhei os presentes autos a Superintendência de Controle Externo para análise técnica do questionamento formulado. Dada a competência específica da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, a Superintendência enviou a ela a análise almejada por esta relatoria, tendo aquela concluído que:

(...) o ordenamento jurídico deve ser interpretado de maneira sistemática, como um todo, sem que uma norma exclua outra. Deste modo, considerando que o art. 7º da Lei nº 10.520/02, que será abordado adiante, estabelece que a sanção de impedimento de licitar e

contratar se restringe ao ente federativo que a aplicou, esta Unidade Técnica entende que outra não poderia ser a interpretação em relação aos termos da Lei nº 8.666/93, sendo esta interpretação menos gravosa em relação à sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/93, e que possui sistemática própria na lei em comento.

Depreende-se ainda das decisões e acórdãos colacionados neste presente estudo que os defensores da primeira corrente (extensiva) apresentam argumentos pautados na abrangência da sanção de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei do Pregão.

Diante disso, considerando que a interpretação das normas legais deve acompanhar a evolução da sociedade, considerando que o projeto da nova lei de licitações, embora ainda não vigente, adota o sentido da terceira corrente, e considerando que a interpretação dada aos termos da Lei nº 10.520/02 deve ser estendida à Lei nº 8.666/93, o que também se admite em sentido contrário, conforme demonstrado alhures, entende esta Unidade Técnica que a punição de suspensão temporária, prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada de maneira restritiva quanto à Administração Pública como um todo, mas de maneira extensiva ao ente federativo que aplicou a sanção, com fins de salvaguardar a Administração Pública, diante de empresas incapazes de cumprir satisfatoriamente o objeto licitado.

(...)

Todavia, esta Unidade Técnica, em resposta à Consulta nº 1088941, apresenta a seguinte conclusão:

1) Em relação ao art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, aplicado para as modalidades previstas neste diploma legal (concorrência, tomada de preços e convite), que trata da sanção de suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar, os entendimentos podem ser sistematizados da seguinte maneira:

1.1 - Primeira corrente (extensiva) – a Administração Pública é uma: Conselheiros Sebastião Helvecio e Cláudio Terrão, e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

1.2 - Segunda corrente (restritiva) - o órgão ou entidade que aplicou a sanção: Conselheiros Wanderley Ávila, Mauri Torres, José Alves Viana, Gilberto Diniz e Durval Ângelo, e Conselheiros Substitutos Licurgo Mourão, Adonias Monteiro e Victor Meyer.

1.3 - Terceira corrente (intermediária) - ente federativo que aplicou a sanção: Unidade Técnica - CFEL.

2) Em relação à licitação que adota a modalidade do pregão, os entendimentos podem ser sistematizados da seguinte maneira:

2.1 – A Primeira e a Segunda Câmaras desta Corte de Contas, bem como esta Unidade Técnica – CFEL, entendem pela aplicação *ipsis literis* do art. 7º da Lei nº 10.520/02, que trata do impedimento de licitar e contratar, para as licitações na modalidade do pregão.

2.2 - Todavia, caso conste do edital de licitação, na modalidade do pregão, dispositivos da Lei nº 8.666/93, no caso o inciso III do art. 87, que trata da sanção de suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar, tem-se:

2.2.1 – Primeira corrente (extensiva) - a Administração Pública é uma: Conselheiros Sebastião Helvecio e Cláudio Terrão, e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

2.2.2 - Segunda corrente (restritiva) - o órgão ou entidade que aplicou a sanção: Conselheiros Wanderley Ávila, Mauri Torres, José Alves Viana, Gilberto Diniz e Durval Ângelo, e Conselheiros Substitutos Licurgo Mourão, Adonias Monteiro e Victor Meyer.

2.2.3 – Terceira corrente (intermediária) - ente federativo que aplicou a sanção: Unidade Técnica - CFEL.

Em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei Federal n. 14133/21 que substituirá, após decorridos dois anos da sua publicação, a Lei de Licitações (Lei 8.666/93), a Lei do Pregão (Lei 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/2011).

II – FUNDAMENTAÇÃO

Subtítulo 1

II.1 Admissibilidade

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 210-B, §1º, I a IV do Regimento Interno desta Corte de Contas, **conheço** da consulta, para respondê-la em tese.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo, senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Eu também conheço.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

II.2 Mérito

As perguntas formuladas pelo Consulente dizem respeito à abrangência das sanções administrativas previstas no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 e no art. 7º da Lei Federal n. 10520/02, especificamente a sanção de impedimento.

O art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 assim dispõe:

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; (Grifei.)

O art. 7º da Lei Federal n. 10520/02 estabelece:

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. (Grifei.)

Como se depreende dos dispositivos mencionados, a Lei Federal n. 8666/93 estabelece que pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá aplicar a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração. Já a Lei Federal n. 10520/02 prevê que, 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** além de ser descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores.

Observa-se que a Lei Federal n. 8666/93 não estabeleceu de forma clara o âmbito de aplicação da sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, tendo sido adotadas interpretações diversas ao longo de sua vigência para viabilizar a aplicação do dispositivo.

Sendo assim, a dúvida do Consultante diz respeito a uma disputa hermenêutica antiga quanto à extensão da sanção administrativa prevista no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93.

Uma das alternativas adotadas para solucionar a questão é a utilização do método de interpretação literal do dispositivo analisado. No caso busca-se o sentido das expressões “Administração” e “Administração Pública” mencionadas no art. 6º da Lei Federal n. 8666/93 para elucidar a previsão do art. 87, inc. III, que em sua parte final usa a expressão “Administração” e não “Administração Pública”.

Em 2002, com a publicação da Lei Federal n. 10520/02, surgiu outra corrente, pautada no argumento da necessidade de interpretação sistemática das leis que tratem da mesma matéria, que sustenta a extensão da regra do art. 7º da Lei Federal n. 10520/02 para a hipótese de suspensão e impedimento do art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93.

Enquanto a primeira corrente, calcada na interpretação literal art. 87, inc. III c/c o art. 6º da Lei Federal n. 8666/93 ficou conhecida como corrente restritiva, por entender que a sanção de suspensão e impedimento possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a sanção, a segunda corrente, ficou conhecida como extensiva, por defender a extensão da regra da sanção de impedimento do art. 7º da Lei Federal n. 10520/02 para a hipótese de impedimento do art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93.

Ocorre que recentemente, em 1/4/2021 foi publicada a Lei Federal n. 14133/21 que substituirá, após decorridos dois anos da publicação desta Lei, a Lei de Licitações (Lei Federal n. 8.666/93),

a Lei do Pregão (Lei Federal n. 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal n. 12.462/2011).

No tocante à Lei Federal n. 14133/21 destaco que:

- (1) **a nova lei trata claramente da abrangência das sanções administrativas, objeto desta Consulta (impedimento: art. 155 III e § 4º);**
- (2) quanto à vigência, a nova lei entrou em vigor na data de sua publicação, ou seja, em 1º de abril de 2021 (art. 194);
- (3) somente **após 2 (dois) anos da publicação da lei nova**, estarão revogadas (art. 193, II) as Lei de Licitações (Lei Federal n. 8.666/93), Lei do Pregão (Lei Federal n. 10.520/2002) e Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal n. 12.462/2011);
- (4) durante **os 2 (dois) anos, entre a publicação da lei nova e a revogação das leis consolidadas**, a Administração **poderá escolher** licitar de acordo com a lei nova ou de acordo com a lei anterior; sendo o contrato respectivo regido pelas regras da lei escolhida durante toda a sua vigência (art. 191 e parágrafo único);
- (5) o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada (art. 190).

Considerando que a Lei Federal n. 8666/93 e a Lei Federal n. 10520/02, tratadas na Consulta, permanecerão vigentes por mais dois anos, de forma concomitante com a lei nova, e considerando ainda, que os contratos celebrados até a publicação da nova lei continuarão regidos pelas leis anteriores, entendo que a dúvida do Consulente permanece atual, mas não pode ser dada sem a observância da Lei Federal n. 14133/21.

A Lei Federal n. 14133/21, suprimindo grave deficiência da Lei Federal n. 8666/93, que contribuiu para dúvidas como a do Consulente, inova ao tipificar as infrações administrativas, vez que a Lei Federal n. 8666/93 apenas tratava das sanções, não estabelecendo uma correlação expressa entre as infrações e as sanções aplicáveis.

Enquanto a Lei Federal n. 8666/93 tratava em apenas 3 (três) artigos das sanções administrativas e do seu processo de aplicação, a Lei Federal n. 14133/21 dedica 9 (nove) artigos ao tema, com realce para a tipificação das infrações administrativas em doze incisos do art. 155. Ao tipificar a inexecução parcial do contrato, por exemplo, especifica duas situações distintas: a inexecução parcial do contrato (art. 155 inc. I) e a inexecução parcial que cause grave dano à administração (art. 155 inc. II), com sanções diferentes.

Um ponto que merece menção é o de que a nova Lei prevê as seguintes sanções: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade. Ou seja, na nova lei não existe a sanção de *suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar* com a Administração tal qual a prevista no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8.666/1993. Entendo, contudo, que a alteração é apenas terminológica, já que enquanto na redação da lei anterior falava-se em “suspensão para licitar e impedimento para contratar”, o dispositivo atual menciona o “impedimento de licitar e contratar”. Nesta linha, de acordo com Francisco Zardo¹:

A sanção de impedimento de licitar e contratar por até 3 (três) anos prevista na lei 14.133/2021 é, de certa forma, **a fusão entre a suspensão temporária por até 2 (dois)**

¹ Zardo, Francisco. *Infrações e sanções em licitações e contratos administrativos: Inovações da lei 14.133/21*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/346095/infracoes-e-sancoes-em-licitacoes-e-contratos-administrativos>. Acesso em 7/6/2021.

anos, prevista na Lei nº 8.666/93 e o impedimento por até 5 (cinco) anos, previsto na Lei do Pregão. (Grifei.)

Para o deslinde almejado, nos importa mais é que a lei nova normatiza de maneira clara a amplitude e a abrangência das restrições de licitar e de contratar, bem como os prazos aplicáveis. Vejamos:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

[...]

§ 4º A sanção prevista no inciso III do **caput** deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do **caput** do art. 155 desta Lei², quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e **impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção**, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

O § 4º especifica que a sanção de impedimento de licitar e contratar, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos. Desta forma, a lei nova resolve a celeuma interpretativa anterior pois é taxativa ao dizer que a sanção de impedimento possui abrangência **no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção**. Assim, à título exemplificativo, o impedimento imposto pelo Estado não inviabiliza a participação em licitações no âmbito dos Municípios, de outros Estados e da União.

Ressalto que este âmbito de aplicação era o previsto no art. 7º da Lei Federal n. 10.520/02, apenas com a diferença quanto ao prazo, que era de até 5 anos e agora será de 3 anos.

Outro ponto relevante é que a sanção de impedimento de licitar ou contratar prevista na Lei Federal n. 14133/21 servirá para qualquer modalidade licitatória prevista na Lei.

Posto isto, entendo que a previsão da lei nova está em consonância com a terceira corrente defendida pela CFEL e amparada pelo TCU que postula que o impedimento se dá apenas em relação à Administração que aplicou a sanção, mas é extensiva a toda a administração direta e indireta do ente sancionador.

Anteriormente, como apontado no relatório técnico, diante da dúvida interpretativa então existente, perfilhei o entendimento mais restritivo:

Traz-se à baila, ainda, a decisão liminar, proferida pelo Conselheiro Durval Ângelo nos autos nº 1082512, referendada pela Primeira Câmara em 28/11/2019, na qual restou decidido que “a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de

² II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

contratar com a Administração, prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, **possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a sanção**”. (Grifei.)

Todavia, revejo meu posicionamento de alhures pois não me parece subsistir mais dúvida, com a lei nova, quanto ao alcance das sanções administrativas discutidas e também porque vejo como inadequado, durante a concomitância das leis em discussão, um regime híbrido em que coexistam interpretações diversas sobre um mesmo instituto a depender da lei adotada.

Embora o legislador tenha autorizado que o gestor opte, **até 1/4/2023**, pela adoção da Lei Federal n. 14133/21 ou das leis anteriores (Lei Federal n. 8666/93 ou Lei Federal n. 10520/02) não considero razoável que a dúvida interpretativa anterior seja resolvida em sentido diverso da literalidade do atual texto legal.

Em que pese a existência dos dois regimes legais distintos não se restringir às sanções administrativas, penso que ao tratarmos de regras restritivas de direitos, como são as que se referem às sanções administrativas, devemos ser indubitavelmente cautelosos e coerentes.

Como já mencionei a Lei Federal n. 14133/21 revoga as leis anteriores³ apenas após decorridos 2 (dois) anos da sua publicação, sendo que até o decurso deste prazo, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis anteriores. E ainda, o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor da Lei Federal n. 14133/21 continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada. Diante disto, temos que as regras quanto às sanções administrativas, especialmente as aplicáveis durante a execução contratual, perdurarão por prazo superior a dois anos.

Retomando então meu argumento acerca da falta de razoabilidade quanto a solucionar a dúvida interpretativa acerca da abrangência da sanção de *suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar*, prevista no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 de maneira diversa da literalidade do art. 155, §4º da Lei Federal n. 14133/21, caminho para a conclusão ressaltando antes que:

1 – a dúvida do Consulente é quanto à abrangência da sanção de *suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar*, prevista no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93, com ênfase na sanção de *impedimento*, já que a Lei Federal n. 8666/93 não é expressa neste ponto, tendo ainda o documento complementar mencionado também a sanção de *impedimento de licitar ou contratar* prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10520/02;

2 – as soluções interpretativas até agora levantadas ou estavam pautadas na extensão da regra do art. 7º da Lei Federal n. 10520/02 para a hipótese de impedimento do art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 (corrente extensiva) ou estavam pautadas na interpretação literal do dispositivo do art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 com fundamento no sentido das expressões “Administração” e “Administração Pública” previstas no art. 6º da mesma lei (corrente restritiva);

3 – a Lei Federal n. 14133/21 previu as infrações administrativas e as correlacionou expressamente às sanções, tendo eliminado a expressão “suspensão” existente no art. 87, III da Lei n. 8666/93 e mantido a sanção “impedimento de licitar e contratar”;

4 – a Lei Federal n. 14133/21 é taxativa quanto à abrangência e o alcance da sanção “impedimento de licitar e contratar”: *impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito*

³ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos (art. 156, III c/c art. 156, §4º);

5 - a Lei Federal n. 14133/21 é aplicada a todas as modalidades licitatórias.

Diante da nova lei, que em breve substituirá a totalidade da Lei Federal n. 8666/93 e da Lei Federal n. 10520/02, não vejo razoabilidade em qualquer interpretação sobre o âmbito de aplicação da sanção de impedimento de licitar e de contratar que contrarie a expressa e taxativa disposição legal atual. Isso porque se não houve consenso até então quanto à abrangência da sanção prevista no art. 87, III, da Lei Federal n. 8666/93 e a nova lei não traz nenhuma margem para dúvida quanto a este ponto, não subsiste razão para interpretações em sentidos diversos ao da opção atual do legislador.

Segundo Eros Roberto Grau, em voto proferido enquanto ministro do Supremo Tribunal Federal, a norma não se confunde com o seu texto, é produto da interpretação, e para que esta se qualifique como tal depende da realidade, do ordenamento jurídico como um todo:

Permito-me, ademais, insistir em que ao interpretarmos/aplicarmos o direito – porque aí não há dois momentos distintos, mas uma só operação – ao praticarmos essa única operação, isto é, **ao interpretarmos/aplicarmos o direito não nos exercitamos no mundo das abstrações, porém trabalhamos com a materialidade mais substancial da realidade. Decidimos não sobre teses, teorias ou doutrinas, mas situações do mundo da vida.** Não estamos aqui para prestar contas a Montesquieu ou a Kelsen, porém para vivificarmos o ordenamento, todo ele. **Por isso o tomamos na sua totalidade.** Não somos meros leitores de seus textos – para o que nos bastaria a alfabetização – mas magistrados que produzem normas, **tecendo e recompondo o próprio ordenamento**⁴. (Grifei.)

Dar ao dispositivo analisado entendimento consoante ao previsto literalmente na lei nova, permite que se atenda às necessidades e valores do nosso tempo sem, no entanto, nos afastar de um padrão de racionalidade que garanta ao sistema normativo estabilidade pautada em segurança jurídica e inovação pautada em objetividade e, ainda, com menos consequências adversas na aplicação e na fiscalização do instituto.

III – CONCLUSÃO

Isso posto, assim respondo aos questionamentos formulados pelo consulente:

A sanção prevista no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção.

A sanção prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10520/02 de “impedimento de licitar e contratar” possui a abrangência que a própria lei estabelece “ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, com o Relator, uma vez que está na mesma linha do meu voto externado no Processo 1084318, que é uma denúncia da Prefeitura Municipal de Pocrane.

Com o Relator.

⁴ STF, Reclamação n. 3034-2/PB AgR, Min. Rel. Sepúlveda Pertence.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL CRISTINA ANDRADE MELO.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 25/8/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Modesto Geraldo Rabelo, controlador geral do Município de Uberlândia, em que apresenta os seguintes questionamentos:

- As punições de impedimento e suspensão abrangem todos os órgãos da administração pública ou apenas os órgãos que as aplicaram?
- A pena de suspensão possui a mesma abrangência que a pena de impedimento, ou o impedimento se refere a todo o ente federativo e a suspensão ao órgão específico, conforme os editais de licitação deste eminente órgão?

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 07/07/21, a presente consulta foi admitida e, no mérito, o relator, conselheiro Durval Ângelo, propôs respondê-la, nos seguintes termos:

A sanção prevista no art. 87, inc. III da Lei Federal n. 8666/93 de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção.

A sanção prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10520/02 de “impedimento de licitar e contratar” possui a abrangência que a própria lei estabelece “ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”.

O relator foi acompanhado pelos conselheiros Wanderley Ávila e Sebastião Helvecio. Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após análise detida dos autos, considero que a interpretação autêntica reconhecida pelo relator como decorrência dos dispositivos legais que tratam da sanção de suspensão temporária de

participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração está em consonância com o sistema licitatório vigente e, por essa razão, manifesto meu acordo com a estabilização do tema no sentido proposto no voto condutor.

De todo modo, não se pode olvidar que, até o advento da Lei nº 14.133/21, tanto esta Corte quanto a jurisprudência em geral oscilaram na definição do conceito de Administração previsto no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93, ora adotando a corrente restritiva, ora a ampliativa e, eventualmente, a intermediária. A diferença de entendimentos, aliás, foi objetivamente demonstrada pela Unidade Técnica, no estudo constante na peça nº 9.

Nesse ambiente, até então marcado pela incerteza e pela indefinição nos planos legal, doutrinário e jurisprudencial, e por se tratar de matéria sancionatória, na qual a dúvida deve se resolver em favor do responsável, entendo pertinente promover, nesta oportunidade, a contenção dos efeitos da orientação agora firmada, porquanto mais gravosa do que a corrente restritiva, antes adotada pela maior parte deste Colegiado e defendida por expressiva parcela da doutrina.

Tal solução, a meu ver, encontra alinhamento com a atual redação dos arts. 23 e 24 do Decreto-lei nº 4.657/42, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, que buscam preservar as situações constituídas antes do estabelecimento de novas orientações ou interpretações. Eis os termos da lei:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Com efeito, tendo em vista que a interpretação assentada neste momento para o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93 altera o panorama que antes prevalecia na jurisprudência desta Corte, entendo ser o caso de conferir efeitos prospectivos à tese aqui fixada, de modo que ela prevaleça apenas para as condutas praticadas a partir da sua publicação.

Deste modo, estou de pleno acordo com o voto do relator, limitando-me a propor a complementação, para prever contenção dos efeitos desta interpretação para os fatos que ocorrerem após a publicação do prejudgamento desta tese.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, acompanho integralmente o voto do relator e proponho que sejam conferidos efeitos prospectivos à tese ora fixada, de modo a reger as condutas praticadas após a publicação do parecer emitido nesta Consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, gostaria de acrescentar ao meu voto a proposta do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Nesse caso, vou consultar os Conselheiros que já votaram, Conselheiro Wanderley Ávila e Conselheiro Sebastião Helvecio, se aderem também.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o voto original do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator, que adotou a menção do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também voto com o Relator, senhor Presidente, com a modulação dos efeitos da tese aprovada, de acordo com a proposta do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o voto do Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, QUE ACOLHEU A SUGESTÃO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *