



PROCESSO: 262/2014 - A

ORIGEM: Banco de Brasília - BRB

ASSUNTO: Representação

EMENTA: Pregão Eletrônico nº 120/2013. Contratação empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança armada e desarmada nas dependências do BRB localizadas no Distrito Federal – Região II. Exame do edital. Determinações. Decisão nº 67/2014 - Representação. Conhecimento. Decisão nº 2085/2014. Improcedência. Decisão nº 3.917/14. Representação subscrita pela empresa ESPARTA SEGURANÇA LTDA., supostas irregularidades na documentação de habilitação da empresa vencedora do certame. Pedido de medida cautelar. Decisão nº 4955/2015 – Conhecimento da Representação. Exame de mérito. A unidade técnica manifesta-se pelo improvimento da Representação e arquivamento dos autos. Aquiescência do MPC com adendo. Voto convergente, com adendo do MPC. Pelo improvimento da Representação e arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame do edital de Pregão Eletrônico nº 120/2013 do Banco de Brasília - BRB visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança armada e desarmada nas dependências do BRB localizadas no Distrito Federal – Região II.

Por meio da Decisão nº 67/2014, fl. 32, o Tribunal determinou ao BRB que procedesse “a correção dos valores máximos por postos constante dos itens 20.7 a 20.13 do Termos de máximos por postos constante dos itens 20.7 a 20.13 do Termos de Referência do edital, de forma a adequá-los aos valores indicados na



Planilha 1, de fl. 80 do processo nº 041.001.164/2013, utilizados como referência para o cálculo do valor estimativo da licitação e para o preenchimento da Planilha de Formação de Preços constante no Anexo III do edital”.

Posteriormente, por meio da Decisão nº 3.917/14, a Corte considerou improcedente Representação subscrita pelo Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal – SINDESV/DF e autorizou o arquivamento dos autos.

Por meio da Decisão nº 4955/2015, fl. 461, o Tribunal decidiu:

I – tomar conhecimento da representação formulada pela ESPARTA SEGURANÇA LTDA.; II – conceder prazo de 10 dias ao Banco de Brasília S.A. – BRB e à empresa VISAN Segurança Privada LTDA. para que apresentem os esclarecimentos quanto ao teor da representação supracitada; III – autorizar: a) encaminhamento de cópia da representação, da Informação nº 284/2015 - DIACOMP4, do relatório/voto do Relator e desta Decisão ao Banco de Brasília S.A. – BRB e à empresa VISAN Segurança Privada LTDA.; b) a realização de inspeção, caso necessário; c) a ciência desta decisão à representante, informando-lhe de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); d) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

Nessa fase, examina-se o mérito da Representação subscrita pela empresa ESPARTA SEGURANÇA LTDA.

A representante alega que houve irregularidades na documentação de habilitação - Balanço Patrimonial do ano de 2012 - anexado pela empresa VISAN, vencedora do certame, no processo licitatório.

Examinando as documentações encaminhadas, o corpo técnico assim se manifestou:

DAS JUSTIFICATIVAS DO BRB

7. O Banco BRB, então, assim se manifestou (excertos) (fls. 466/487):
- as alegações da Representante não prosperam, uma vez que o mesmo assunto foi objeto de demanda judicial, conforme Ação Anulatória nº 2014.01.1.066545-2, sendo o pedido do feito de desclassificação da empresa vencedora do certame, por suposto não-preenchimento dos



requisitos legais e editalícios e por eventual irregularidade na documentação referente ao balanço patrimonial da empresa VISAN não acatado;

- a referida ação judicial teve seu trânsito em julgado, com a negativa da pretensão da autora, confirmada em segunda instância, conforme termos do acórdão registrado pelo BRB (fl. 467), sendo a autora a mesma empresa que manuseou a representação em questão;

- esse assunto, por ter passado pelo crivo judicial, está acobertado pela proteção da coisa julgada material, que torna-se lei definitiva entre as partes, não podendo mais ser discutida em âmbito judicial ou administrativo;

- a conduta do Banco está pautada em provimento jurisdicional, o que o impede de agir de outra forma, sob pena de descumprimento de ordem judicial;

- “O próprio Acórdão proferido pelos Desembargadores do TJDF entenderam que o ‘Balanço Patrimonial da empresa vencedora do certame foi aprovado pelo Pregoeiro, não tendo a autora/apelante apresentado nenhum argumento capaz de mitigar a regularidade patrimonial verificada’, não sendo possível, portanto, adotar outro procedimento;

- o objeto da Representação já foi apreciado pelo TCDF e também pela área técnica do BRB, que ratificou posicionamento anterior.

DAS JUSTIFICATIVAS DA EMPRESA VISAN

8. A empresa VISAN Segurança Privada Ltda. apresentou suas justificativas, conforme excertos a seguir (fls. 489/511).

- a legalidade da licitação foi confirmada por meio da homologação administrativa e por sentença judicial, estando a Representada na plena e escorreita execução do contrato;

- após várias ações judiciais propostas pela empresa ESPARTA Segurança Ltda, sendo duas ações declaratórias e um mandado de segurança, a empresa VISAN teve reconhecido pelo Judiciário o seu direito a prestar o serviço ao BRB, objeto do Pregão Eletrônico nº 120/13;

- a correta execução do contrato firmado com o BRB comprova, de maneira incontestada, que a Representada possui capacidade financeira para executar o serviço contratado.

9. Ao final, a VISAN Segurança Privada Ltda. requer ao Tribunal, dentre outros pontos, o indeferimento da Representação da firma ESPARTA Segurança Ltda. pela ausência de fundamento das razões apresentadas.

DO MÉRITO

10. Examinada a admissibilidade, a Representação teve negada pelo Tribunal a liminar pleiteada. Em que pese as demais alegações da Representante, empresa ESPARTA Segurança Ltda, os fatos levantados apontam para a ausência de verossimilhança das alegações ofertadas, no que se refere a supostas falhas nos procedimentos adotados pelo BRB no Pregão Eletrônico nº 120/13; visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança armada e desarmada nas dependências do BRB, localizadas no Distrito Federal – Região II, e que teve como vencedora a empresa VISAN Segurança Privada



Ltda.

11. Segundo os argumentos apresentados tanto pelo Banco BRB, que conduziu a licitação, quanto a VISAN Segurança Privada Ltda, vencedora do certame, a licitação teve seu andamento regular, não havendo irregularidades na documentação de habilitação apresentada, no que tange ao Balanço Patrimonial do ano de 2012 da empresa VISAN Segurança Privada Ltda, o que, segundo a Representante, não havia atendido as exigências previstas nos artigos 27, inc. III, e 31, inc. I, da Lei nº 8.666/93, no que se refere à situação financeira da empresa.

12. Entretanto, as manifestações administrativas do Banco BRB, quanto as impugnações apresentadas, foram no sentido de ressaltar que a empresa VISAN atendeu a todos os requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório.

13. No entanto, irresignada com a negativa dos recursos administrativos apresentados, conforme relatos apresentados, a empresa então propôs inicialmente, pela via judicial, a Ação Declaratória nº 2014.01.1.066545-2, questionando eventual irregularidade na documentação referente ao Balanço Patrimonial da empresa VISAN. Então, na ação, que foi julgada improcedente, com resolução de mérito, e tendo seu trânsito passado em julgado, a sentença foi no sentido de que a empresa se limitou a dizer que havia indícios de irregularidades, mas que, no entanto, não ficou demonstrada nenhuma irregularidade na licitação impugnada.

14. Ademais, em sede de recurso, o acórdão que julgou a apelação ratificou a decisão monocrática afirmando peremptoriamente que “O BALANÇO PATRIMONIAL da empresa vencedora do certame foi aprovado pelo Pregoeiro, não tendo a autora/apelante apresentado nenhum argumento capaz de mitigar a regularidade patrimonial verificada”.

15. Também, conforme argumentou a empresa VISAN em suas justificativas, a empresa ESPARTA Segurança Ltda. ainda propôs o Mandado de Segurança nº 2014.01.1.132842-4 e nova Ação Declaratória nº 2014.01.1.152880-8, na tentativa de inviabilizar a contratação. Todavia, todas as tentativas foram julgadas improcedentes pelo Judiciário.

16. Ressalta-se, como asseverou a empresa VISAN, que “tanto prova ter preenchido os requisitos editalícios, que vem comprovando de sobejo sua capacidade financeira em executar o serviço contratado, o que soterra, mais uma vez, qualquer outra ilação em sentido contrário”.

17. Nesse sentido, uma vez esgotada as esferas administrativas e judiciais, quanto aos questionamentos em razão de suposta irregularidade apontada pela empresa ESPARTA Segurança Ltda, tendo o Judiciário, no mérito, negado provimento as ações manuseadas por essa empresa, inclusive com a negativa de ocorrência de qualquer falha que pudesse comprometer a licitação e a contratação da empresa VISAN Segurança Privada Ltda, vencedora do certame, quanto à questão da sua qualificação técnica, tem-se por conseguinte que o Tribunal deva manter essa mesma linha de entendimento, com a negativa provimento dos fatos alegados na Representação, para, no mérito, considerar insubsistentes as alegações ofertadas pela empresa ESPARTA Segurança Ltda.

O Ministério Público, mediante o Parecer nº 157/2016, manifestou-se



6. Preliminarmente, informo que a análise do **Parquet** cinge-se, no presente momento, ao exame do mérito da Representação apresentada pela sociedade empresária ESPARTA Segurança Ltda., conhecida por meio da r. Decisão nº 4.955/2015 (fl. 461).

7. Adentrando à análise de mérito da Representação e das informações e documentos apresentados pelo Banco de Brasília – BRB (fls. 466/487) e pela sociedade empresária VISAN Segurança Privada Ltda (fls. 489/511), consigno que este **Parquet** especializado possui entendimento **congruente** com o apresentado pelo Corpo Instrutivo na Informação nº 317/2015 (fls. 512/518); contudo mas tece considerações adicionais, conforme mais adiante explicitado.

8. De início, vale relembrar que este **Parquet** de Contas, fundado no **postulado da independência das instâncias**, entende que, **como regra**, a mera existência de ação em trâmite perante o Poder Judiciário não gera relação de prejudicialidade capaz de ensejar a não apreciação ou sobrestamento de processos em tramitação no e. **TCDF**.

9. Contudo, tal regra comporta **temperamentos**. E a hipótese dos autos denota tal exceção, uma vez que, aos olhos do **Parquet**, há identidade de objeto e causa de pedir entre as demandas apresentadas no âmbito desta c. **Corte de Contas** e do e. **TJDFT** (Ação nº 2014.01.1.066545-2 e Mandado de Segurança nº 2014.01.1.132842-4). Apesar de ambos os órgãos possuírem estatutura constitucional, com atribuições e competências próprias, a decisão de mérito tomada no Poder Judiciário inevitavelmente repercute naquela a ser adotada no e. **Tribunal de Contas**, em razão da jurisdição una sob a qual está erigido nosso Estado Democrático de Direito.

10. **In casu**, esse fato, **per se**, justifica a improcedência da Representação **sub examine**. É que, uma vez constatada a identidade de objeto e causa de pedir entre as demandas judiciais e a Representação em tela, **poderá** este c. **Tribunal** decidir, no mérito, pela sua improcedência, no que tange às supostas irregularidades existentes no cumprimento pela sociedade empresária VISAN Segurança Privada Ltda. dos requisitos habilitatórios atinentes ao Pregão Eletrônico nº 120/2013-BRB, uma vez que já ocorreu o **trânsito em julgado** das sentenças proferidas no âmbito da Ação nº 2014.01.1.066545-2 e do Mandado de Segurança nº 2014.01.1.132842-4, a saber:

PROCESSO Nº 2014.01.1.066545-2:

“AÇÃO ANULATÓRIA. LICITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICA DEMONSTRADA. REQUISITOS DO EDITAL. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. REGULARIDADE DO BALANÇO PATRIMONIAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REDUÇÃO. A capacidade técnica da licitante para desempenho da prestação de serviço a ser contratada deve ser limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto



*da licitação, nos termos do artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Se não há no Edital de licitação exigência de apresentação do certificado do NUCAE para a prestação do serviço de segurança, nem comprovação da prestação de serviços em instituição financeira, descabida a pretensão da autora no sentido de que a empresa vencedora do certame seja desqualificada por ausência dos mencionados documentos. **O balanço patrimonial da empresa vencedora do certame foi aprovado pelo Pregoeiro, não tendo a autora/apelante apresentado nenhum argumento capaz de mitigar a regularidade patrimonial verificada.** Honorários advocatícios fixados em quantia exorbitante, levando em consideração o tempo de tramitação, a ausência de deslocamento dos patronos e de produção de outras provas, devem ser reduzidos.”*
(Acórdão nº 853879/2015, **6ª Turma Cível**, Rel. Desemb. **Esdras Neves**. Rev. Desemb. **Jair Soares**. DJE de 17/3/2015.)

PROCESSO Nº 2014.01.1.132842-4:

“(…)

É o relatório. Decido.

(…)

Mandado de segurança é ação de natureza constitucional, conferida a particular a fim de ver protegido direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (CF, art. 5º, inciso LXIX).

Na espécie, aponta-se ilegalidade em ato praticado pela autoridade coatora que, sem qualquer justificativa, deixou de apreciar, no prazo de trinta dias, pedido formulado pela impetrante de inabilitação superveniente da sociedade declarada vencedora de pregão eletrônico promovido pelo BRB. Sem razão.

A uma, porque o pedido formulado pela impetrante, embora feito no bojo do processo licitatório, o foi muito após encerrado o certame, declarada a sociedade vencedora, adjudicado em seu favor o objeto da licitação e assinado o respectivo contrato. Aliás, e por óbvio, tal pedido veio a lume quando já negado provimento a recurso administrativo por ela mesmo interposto, no qual a questão atinente à qualificação financeira da sociedade Visan já havia sido ventilada, não havendo, pois, falar-se em demora na apreciação de pedido extemporâneo, notadamente porque de inabilitação superveniente, em verdade, não se trata, nos estritos termos do art. 43, § 5º, da Lei 8.666/93.

A duas, porque a simples demora na apreciação de pleito administrativo, sem a intercessão de outras circunstâncias que a tornassem evidentemente descabidas e/ou injustificadas, não se convola, por si só, em direito líquido e certo, notadamente diante de uma situação de fato já então consolidada, ante a assinatura do contrato administrativo pela licitante vencedora.

*A três, porque **a alegação de que a sociedade que se sagrou vencedora no certame em questão não dispunha de qualificação técnica e financeira que a habilitasse, foi rechaçada em sentença proferida em ação declaratória ajuizada pela própria impetrante, hoje transitada em julgado,***



segundo informação colhida do sítio eletrônico do TJDF, não havendo, pois, qualquer utilidade ou necessidade do provimento ora vindicado.

Ante o exposto, denego a segurança.

Custas processuais pela impetrante Sem honorários advocatícios, nos termos do art. 25, da Lei 12.016/09.

Resolvo o mérito, com fundamento no art. 269, inciso I, do CPC.

Transitada em julgado esta sentença, arquivem-se os autos, com as cautelas de estilo.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Brasília - DF, segunda-feira, 27/04/2015 às 15h27.

Rodrigo Otávio Donati Barbosa

Juiz de Direito Substituto.”

11. ***Diante*** dessas considerações, este **Parquet** de Contas considera que, em relação às supostas irregularidades suscitadas pela repreesntante, o e. **Plenário** do c. **Tribunal** pode, no mérito, considerar improcedentes as alegações apresentadas na Representação de fls. 442/450 formulada pela sociedade empresária ESPARTA Segurança Ltda.

12. No entanto, como **consideração adicional**, este **MPC/DF** informa que, conforme noticiado pela própria sociedade empresária VISAN Segurança Privada Ltda. (fl. 491), tramita no Poder Judiciário a Ação Declaratória nº 2014.01.1.152880-8, a qual teve a apelação interposta pela sociedade empresária ESPARTA Segurança Ltda. **provida** unanimemente pelo c. **TJDF** no último dia 2 de fevereiro. A propósito, transcrevo excerto do v. Acórdão nº 917.697:

“ (...)

RELATÓRIO

Esparta Segurança Ltda ajuizou ação em face do BRB – Banco de Brasília S/A e Visan Segurança Privada Ltda.

Disse que a segunda ré, embora vencedora de licitação realizada pelo primeiro réu, não pode ser contratada, eis que **punida com impedimento de licitar e contratar, por 3 (três) anos, com a Administração.**

As interessadas tiveram conhecimento da punição após a fase de habilitação. O fato, superveniente, impõe a inabilitação da segunda ré.

Afirmou que o impedimento para licitar produz efeitos para toda a Administração, e não apenas para o órgão que determinou a punição.

A sentença julgou improcedente a ação (fls. 194/5-v).

Apelou a autora (fls. 201/15).

Sustenta, em síntese, que, ‘a punição aplicada, independentemente de ser fato superveniente a licitação, **entrou em vigência antes da contratação** da referida empresa’. Illegal, pois, a contratação realizada pelo primeiro réu.

Diz que as interessadas **tiveram conhecimento da punição após a fase de habilitação, mas antes da contratação da segunda ré.** O fato, superveniente, é suficiente para determinar a inabilitação da empresa.

E o impedimento para licitar produz efeitos para toda a Administração, e não apenas para o órgão que determinou a punição.

(...)



Preparo regular (f. 216). Contrarrazões apresentadas pelo primeiro réu (fls. 222/8).

VOTOS

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Relator

A segunda ré - Visan Segurança Privada Ltda -foi habilitada no procedimento licitatório Pregão Eletrônico 120/13, do Banco de Brasília S/A - BRB, em 8.4.14 (fls. 91/6).

A autora afirma que ilegal a habilitação, eis que a empresa foi punida com impedimento para licitar e contratar com a Administração por 3 anos.

A segunda ré participou do Pregão Eletrônico 15/2012, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Em razão de ter alegado a condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) sem possuir os requisitos legais necessários para tal caracterização, foi impedida de licitar e contratar com a União (f. 22).

A penalidade tornou-se definitiva em agosto de 2014, quando foi desprovido o recurso administrativo (f. 22).

Não há informação se o contrato administrativo entre o Banco de Brasília S/A - BRB e a segunda ré já foi firmado. Contudo, a autora demonstrou que até 7.10.14 o contrato ainda não tinha sido formalizado, data em que a segunda ré foi constituída 'legítima vencedora do Pregão Eletrônico nº 120/2014 e apta para o cumprimento do contrato BRB nº 103/2014' (f. 110).

Segundo o edital da licitação, não poderia participar do pregão 'empresa suspensa de participar de licitação ou impedida de contratar com o BRB' (item 3.2.4) ou 'empresa que esteja declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade' (item 3.2.5) (f. 85).

Não se desconhece a divergência jurisprudencial e doutrinária sobre o alcance da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a Administração Pública - se deve restringir-se à esfera governamental que a aplicou ou se deve estender-se a todas as demais. Reconhece-se, inclusive, que a tendência, quando não individualizada a punição, é no sentido de se lhe ampliar o alcance.

Com efeito, sofrer semelhante penalidade revela desvio de conduta na execução do contrato, a evidenciar que a empresa punida, porque descumpriu aquilo a que se comprometeu, não deveria contratar com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

Só não se admite ampliar o alcance da punição para abranger todos os órgãos e entidades da Administração Pública, no caso em que a decisão que aplicou a penalidade restringiu o seu alcance a determinada esfera de governo ou órgão e o edital previu impedimento para participar do certame empresas impedidas de licitar com a entidade licitante.

A decisão administrativa que aplicou a penalidade à segunda ré foi expressa no sentido de que o impedimento se dirigia à União (fls. 22 e 45).

Ocorre que o edital da licitação na qual habilitada dispôs que não poderia participar do pregão 'empresa que esteja declarada inidônea para licitar



ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade' (item 3.2.5) (f. 85).

Se o impedimento abrangia empresas que estivessem impedidas de licitar ou contratar com órgão ou entidade da Administração de qualquer esfera governamental, a segunda ré, impedida de licitar e contratar com a União, não estava apta a participar do certame.

Nesse caso, independentemente da posição que se adote sobre o alcance da penalidade, não se pode interpretar restritivamente o edital, de modo a permitir que participe da licitação empresa que não preenchia os requisitos para tanto.

Nesse sentido, precedentes deste Tribunal:

(...)

Ressalte-se que, embora posterior à habilitação da segunda ré, a penalidade, aplicada antes de formalizado o contrato, torna nula a habilitação ocorrida e impede que esse seja firmado.

Dou provimento e julgo procedente a ação para anular o ato que habilitou a segunda ré no Pregão Eletrônico 120/13 e eventual contrato oriundo do procedimento licitatório. (...)

O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO - Revisor

Com o relator.

O Senhor Desembargador HECTOR VALVERDE - Vogal

Com o relator.

DECISÃO

CONHECIDO. PROVIDO. UNÂNIME.” (Grifos acrescidos).

13. *Eia a ementa do v. Acórdão:*

“Licitação. Penalidade. Impedimento de licitar e contratar. Alcance. 1 - A penalidade de impedimento para licitar e contratar com a Administração Pública, ainda que restrita à determinada esfera governamental ou órgão, revela desvio de conduta na execução do contrato, a evidenciar que a empresa punida, porque descumpriu aquilo a que se comprometeu, não deveria contratar com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

2 - Só não se admite ampliar o alcance da penalidade se a decisão que a aplicou restringiu o seu alcance a determinada esfera de governo ou órgão e o edital previu impedimento para participar do certame empresas impedidas de licitar apenas com a entidade licitante.

3 - Apelação provida.”

(Acórdão n.º 917697, 2014011152880APC, 6ª Turma Cível, Rel. Des. Jair Soares, DJe de 16/2/2016).

14. *Consoante se observa, o objeto da Ação nº 2014.01.1.152880-8 é distinto daquele contido na Representação formulada pela sociedade empresária ESPARTA Segurança Ltda. no âmbito desta e. Corte de Contas. Todavia, o assunto altercado judicialmente pode influenciar decisivamente no curso da contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 120/2013-BRB.*



15. *É cediço que a sanção de suspensão ou impedimento de licitar e contratar com a Administração não opera somente no âmbito de sua aplicação. In facto, uma sanção de suspensão ou impedimento de licitar e contratar com a Administração aplicada por órgão ou entidade federal, estadual ou municipal também abrange o Distrito Federal.*

16. *Nesse sentido, considero ser pertinente o esclarecimento a respeito da abrangência da sanção especificada no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, a final de contas esse é o principal tema debatido no âmbito da Ação nº 2014.01.1.152880-8.*

17. *A Lei Geral de Licitações e Contratos, ao estabelecer as sanções passíveis de serem aplicadas aos contratados diante de inexecução contratual especificou, dentre outras, as seguintes:*

“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;

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.” (Grifos acrescidos).

18. *Invariavelmente, para se verificar a abrangência das citadas sanções, o intérprete se valia dos conceitos especificados no art. 6º, XI e XII, do citado diploma, que, respectivamente, definiam Administração Pública e Administração, **verbis**:*

“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;”

19. *Percebe-se facilmente que o conceito de Administração é muito mais restrito que o de Administração Pública, estando aquele contido neste.*

20. *E exatamente em razão dessa delimitação, em um primeiro momento, a jurisprudência das cc. Cortes de Contas se inclinou para asseverar que a sanção prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993 somente poderia impedir o particular de prestar serviços ou fornecer bens ao órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a sanção, não podendo, por*



*via de consequência, elastecer o conceito trazido pela lei. Nesse contexto, cito a r. Decisão prolatada no âmbito do c. **Tribunal de Contas da União** que exemplifica o entendimento daquela Casa a respeito da **questão**:*

“Existem duas interpretações possíveis para o dispositivo: a de que o termo 'Administração' refere-se apenas ao órgão que aplica a penalidade e aquela que o DNER apresenta em sua justificativa, de que o impedimento abrangeria todos os órgãos da Administração Pública na esfera do órgão sancionador. O responsável traz, em sua defesa a tese do Administrativista Marçal Justen Filho, in verbis: '(...) essa interpretação não apresenta maior consistência, ao menos enquanto não houver regramento mais detalhado. Aliás, não haveria sentido em circunscrever os efeitos da 'suspensão de participação de licitação' apenas um órgão específico. Se um determinado sujeito apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. (...) A mais nítida diferença entre as figuras é a do prazo. (...)'
4.3 Não é esse o entendimento do Tribunal, conforme podemos observar nas Decisões 369/99, 226/00 e 352/98 do Plenário. Desta última, proferida no Processo TC 017.801/95-8, destaco três fortes argumentos para combater a tese *acima:*

As sanções elencadas no art. 87 da Lei n.º 8.666/93 encontram-se em escala gradativa de gravidade: advertência, multa, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. Percebe-se a intenção do legislador de distinguir as duas últimas figuras, de forma a permitir ao administrador que penalize uma falta não tão grave apenas com a suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos. Por outro lado, a sanção mais grave seria declarar o licitante inidôneo para contratar com a Administração Pública. O legislador utilizou os conceitos da própria Lei, art. 6.º, incisos XI e XII, para definir a abrangência das duas sanções: a primeira aplica-se apenas à Administração como órgão, entidade ou unidade administrativa que atua concretamente, e a segunda aplica-se à administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Tais dispositivos cuidam de restrição de direitos, pelo que devem ser interpretados de forma restritiva. Não se permite estender a lei penal, aplicá-la por analogia ou paridade, reprimindo ações e aplicando penas sem fundamento legal específico e prévio. A impropriedade de termos ou lapso na redação não se presume, deve ser demonstrada cabalmente, sob pena de se praticar a injustiça. O art. 97 da Lei comprova a diversidade de abrangência das duas sanções, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. É crime 'admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo', para o qual existem penas de detenção de 6 meses a 2 anos e multa. 'Essa constatação ratifica o entendimento de que o impedimento de licitar ou contratar com alguém apenas com a sanção do art. 87, inciso III, restringe-se ao órgão ou entidade que aplicou a sanção, já que não há quaisquer óbices a que outros órgãos venham a fazê-lo.'



4.4 Desta forma, entendo inviável a proibição de participar na licitação a empresas penalizadas com a sanção do inciso III do art. 87 da Lei n.º 8.666/93, cabendo razão ao interessado quanto à impugnação da cláusula 9.1 do edital.”

(Decisão n.º 36/2001, **Plenário**, Rel. Min. **Walton Alencar**, Data da Sessão 7/2/2001).

21. Embora tortuosa, reconheço, a interpretação do dispositivo legal já foi objeto de análise do c. **Superior Tribunal de Justiça** em diversas oportunidades, das quais cito, exemplificativamente, o REsp n.º 174.274/SP e o REsp n.º 151.567/RJ, cujas ementas transcrevo abaixo:

“ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTES OU ÓRGÃOS DIVERSOS. EXTENSÃO DA PUNIÇÃO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO.

1. A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei n.º 8.666/93 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 novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária.

2. Recurso especial provido.”

(REsp n.º 174.274/SP, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Castro Meira**, DJ de 19/10/2004).

“ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – SUSPENSÃO TEMPORÁRIA – DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA – LEGALIDADE – LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III.

- É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.

- A Administração Pública é uma, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.

- A limitação dos efeitos da ‘suspensão de participação de licitação’ não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.

- Recurso especial não conhecido.”

(REsp 151.567/RJ, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Peçanha Martins**, DJ de 14/4/2003).

22. A tese predominante no âmbito da nossa c. **Corte Superior de Justiça**, constitucionalmente responsável por uniformizar a interpretação de dispositivos infraconstitucionais, é no sentido de que a sanção prevista no art. 87, III, da Lei n.º 8.666/1993 não possui abrangência restrita ao



órgão/entidade que aplicou a sanção, mas sim a toda Administração Pública.

23. Essa interpretação, no entendimento do **Parquet**, mostra-se bastante razoável, não apenas por privilegiar o interesse público, mas também em razão do fato de que se uma empresa foi penalizada com a sanção de suspensão pela Administração é porque ela não cumpriu adequadamente suas obrigações editalícias ou contratuais para com determinado órgão/entidade, não merecendo crédito para contratar com outra unidade administrativa, até que se cessem os efeitos da penalização.

24. Exatamente nesse contexto foi que a **Primeira Seção** do c. **STJ**, composta pelos Ministros integrantes da **Primeira e Segunda Turmas**, ratificou o entendimento a respeito da **abrangência nacional** da sanção de suspensão de contratar com a Administração prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993, conforme se pode observar do v. acórdão abaixo:

“MANDADO DE SEGURANÇA. PENALIDADE APLICADA COM BASE NA LEI 8.666/93. DIVULGAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GERENCIADO PELA CGU. DECADÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LEI EM TESE E/OU ATO CONCRETO. DANO INEXISTENTE.

1. O prazo decadencial conta-se a partir da data da ciência do ato impugnado, cabendo ao impetrado a responsabilidade processual de demonstrar a intempestividade.

2. A Controladoria Geral da União é parte legítima para figurar em mandado de segurança objetivando atacar a inclusão do nome da empresa no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, por ela administrado.

3. O writ impugna ato concreto, oriundo do Ministro dirigente da CGU, inexistindo violação de lei em tese.

4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de **âmbito nacional**.

5. Segurança denegada.”

(MS 19.657/DF, **Primeira Seção**, Rel.^a Min.^a **Eliana Calmon**, DJe de 23/8/2013).

25. Não obstante, a Ação nº 2014.01.1.152880-8 **ainda não transitou em julgado**. Inclusive, no presente momento, o recurso de apelação, provido unanimemente pelo c. **TJDFT**, foi objeto de embargos de declaração, que foram desprovidos, mas sem publicação do v. Acórdão até a presente data. **Certo é que a decisão final repercutirá sobre a contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 120/2013-BRB.**

26. Conhecer o início dos efeitos da sanção é crucial para se determinar o futuro do contrato celebrado pelo BRB. Sobre o alcance da sanção, vale destacar entendimento do c. **STJ** a respeito da sanção de **declaração de inidoneidade**:



“ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS EX NUNC DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE: SIGNIFICADO. PRECEDENTE DA 1ª SEÇÃO (MS 13.964/DF, DJe DE 25/05/2009).

1. Segundo precedentes da 1ª Seção, a declaração de inidoneidade ‘**só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento**’ (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o efeito da sanção inibe a empresa de ‘licitar ou contratar com a Administração Pública’ (Lei 8666/93, art. 87), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, **a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução**, notadamente os celebrados perante outros órgãos administrativos não vinculados à autoridade impetrada ou integrantes de outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). Todavia, a ausência do

efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos

autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93.

2. No caso, está reconhecido que o ato atacado não operou automaticamente a rescisão dos contratos em curso, firmados pelas impetrantes.

3. Mandado de segurança denegado, prejudicado o agravo regimental.”

(MS 14.002/DF, **Primeira Seção**, Rel. Min. **Teori Albino Zavascki**, DJe de 06/11/2009).

27. Ora, se os efeitos da sanção em desfavor da sociedade empresária VISAN Segurança Privada Ltda. se deram, por exemplo, após a sua contratação pelo BRB, a entidade poderá apenas não dar continuidade ao contrato após o encerramento de sua vigência, no entendimento do c. **STJ**. Contudo, se os efeitos já vigiam **antes da contratação**, não há opção ao BRB senão aquela de anular o contrato, uma vez que o impedimento já existia antes do vínculo contratual, o que impedia a Administração de ter firmado o contrato à época. A matéria, no entanto, está judicializada.

28. Dessa sorte, cabe a esta e. **Corte de Contas recomendar** ao BRB que acompanhe o deslinde da Ação nº 2014.01.1.152880-8 e promova, quando de seu trânsito em julgado, as medidas adequadas àquilo que for determinado pelo Poder Judiciário.

29. Ante o exposto, haja vista a análise exarada na judiciosa Informação nº 317/2015 (fls. 512/518), este Órgão Ministerial acompanha as sugestões propostas pela Unidade Técnica, com as considerações expostas neste Parecer.

É o Relatório.



VOTO

Em exame, nessa fase, o mérito da Representação subscrita pela empresa ESPARTA SEGURANÇA LTDA., acerca de supostas irregularidades na documentação de habilitação - Balanço Patrimonial do ano de 2012 - anexado pela empresa VISAN, vencedora do certame, no processo licitatório.

Conforme apontado pela Unidade Técnica, os fatos levantados pela Representante, empresa ESPARTA Segurança Ltda., já foram objeto de avaliação pelo BRB na fase de habilitação, tendo sido considerado que a empresa VISAN atendia a todos os requisitos de habilitação definidos no instrumento convocatório.

Nada obstante, a Representante propôs, pela via judicial, a Ação Declaratória nº 2014.01.1.066545-2, questionando eventual irregularidade na documentação referente ao Balanço Patrimonial da empresa VISAN. A ação foi julgada improcedente, com resolução de mérito e com trânsito em julgado.

Além desta ação, a empresa ESPARTA Segurança Ltda. ainda interpôs o Mandado de Segurança nº 2014.01.1.132842-4 e nova Ação Declaratória nº 2014.01.1.152880-8. Todavia, todas foram julgadas improcedentes pelo Judiciário.

Segundo bem lembrado pelo Parquet de Contas, há independência das instâncias, em que, “como regra, a mera existência de ação em trâmite perante o Poder Judiciário não gera relação de prejudicialidade capaz de ensejar a não apreciação ou sobrestamento de processos em tramitação no e. TCDF”.

Das três ações judiciais interpostas, podemos observar a identidade de objeto e causa de pedir entre duas demandas apresentadas no âmbito do e. TJDF e da proposta desta c. Corte de Contas (Ação Declaratória nº 2014.01.1.066545-2 e no Mandado de Segurança nº 2014.01.1.132842-4). Caso ainda se encontrassem em exame, optaria pelo sobrestamento dos autos, mas não é o que o momento recomenda.

Todavia, o *Parquet* traz importante adendo quanto à Ação Declaratória nº 2014.01.1.152880-8, em que se questiona a punição de impedimento de licitar e contratar com a Administração da sociedade empresária VISAN Segurança



Privada Ltda. Alerta que a sentença da Ação Declaratória pode gerar reflexos no vínculo contratual com o BRB.

Nesta esteira, penso ser ponderada a indicação posta pelo Ministério Público para recomendar ao BRB que acompanhe o deslinde da Ação nº 2014.01.1.152880-8 e promova, quando de seu trânsito em julgado, as medidas adequadas àquilo que for determinado pelo Poder Judiciário.

Enquanto os autos encontravam-se em meu gabinete, a Representante protocolou documento pretendendo trazer informações que entendia relevantes ao processo. Ela aduz que ajuizou a Ação nº 2014.01.1.152880-8 e que, em sede de apelação, teve sua sentença reformada. Todavia, tal fato já é de conhecimento desta Corte, como foi anteriormente dito. Portanto, em nada altera os entendimentos expostos até o momento.

Diante do exposto, acolhendo os fundamentos e sugestões da unidade técnica e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal:

- I. tome conhecimento:
 - a. das justificativas apresentadas pelo BRB – Banco de Brasília (fls. 466/487) e
 - b. pela empresa VISAN Segurança Privada Ltda. (fls. 489/511);
 - c. dos documentos anexados pela empresa Esparta segurança Ltda. (fls. 536/545);
- II. negue provimento, no mérito, à Representação ofertada pela empresa ESPARTA Segurança Ltda;
- III. recomende ao BRB que acompanhe o deslinde da Ação nº 2014.01.1.152880-8 e promova, quando de seu trânsito em julgado, as medidas adequadas àquilo que for determinado pelo Poder Judiciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 562

Proc.: 262/14

GLC

IV. autorize o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

Brasília - DF, em 24 de maio de 2016.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator