



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Processo n.º: 6.138/2015-e.

Interessado: Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

Assunto: Estudos Especiais.

Ementa: Decisão n.º 5.227/2014. Estudos especiais acerca da interpretação do âmbito de incidência das sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade, prevista nos incisos III e IV do art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, bem como da pena de impedimento, prevista no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002. Conhecimento dos estudos especiais conduzidos pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais da Segecex/TCDF. Unidade instrutiva pugna pelo atendimento da determinação constante no item 2.1 da Decisão n.º 5.227/2014, fixação de entendimento acerca da matéria, ciência da decisão a ser adotada aos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal e arquivamento dos autos. Audiência do Ministério Público. Parecer parcialmente divergente sugerindo firmar entendimento em conformidade com o Poder Judiciário, no sentido de que as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei n.º 8666/1993; de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei n.º 8.666/1993; e de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, operem seus efeitos em âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Despacho Singular n.º 564/2015-GCIM: Determinação à Segecex/TCDF para reinstrução dos autos, tendo em conta os Pareceres n.ºs 108/2006-PROCAD/PGDF e 190/2006-PROCAD/PGDF da Procuradoria-Geral do Distrito Federal que subsidiaram a edição do Decreto Distrital n.º 26.851/2006 ante a repercussão direta na matéria tratada nos presentes estudos.

Nesta fase: Análise de cumprimento de diligência interna. Unidade instrutiva, revendo as sugestões apresentadas anteriormente, pugna no sentido de que o TCDF alinhe seu entendimento ao fixado pelo Poder Judiciário quanto às sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, sobre a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, de impedimento de licitar e contratar para que operem seus efeitos em âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e recomendações ao Governador do Distrito Federal. MPjTCDF reitera o entendimento externado no Parecer n.º 734/2015-MF firmando entendimento à luz do Poder Judiciário, em que as sanções de suspensão temporária, declaração de inidoneidade e o impedimento de licitar e contratar tem efeito nacional, abrangendo todas as esferas da administração. VOTO divergente da unidade instrutiva e do *Parquet* especial. Conhecimento dos estudos especiais, tendo por despicienda a fixação de entendimento por esta Casa em face das disposições insertas no Decreto Distrital n.º 26.851/2006, o qual guarda consonância com a corrente doutrinária majoritária e com o entendimento sedimentado pela Corte de Contas e pelo TCU. Arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

RELATÓRIO

O presente feito foi constituído por força do item 2.1 da Decisão n.º 5.227/2014, exaradas nos autos do Processo n.º 29.900/2014, versando acerca da necessidade de instauração de Estudos Especiais para a interpretação da incidência das sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade, previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, bem como da pena de impedimento, prevista no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, *in verbis*:

*“O Tribunal decidiu: 1) por unanimidade, com fulcro nos arts. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, art. 198 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal e 7º, § 4º, da Resolução nº 169/2004, ratificar o Despacho Singular nº 639/2014-GC/PT; 2) de acordo com o voto do Relator: **2.1) autorizar a realização, em autos apartados, de estudos especiais acerca da interpretação do art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, especialmente no que pertine ao âmbito de incidência das sanções previstas nos referidos dispositivos legais;** 2.2) determinar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins”. (grifo nosso)*

Por meio do Despacho Singular n.º 291/2015-GCIM (peça 06; e-DOC 079FEC07-e), ficou evidenciado a relevância e a importância da matéria em debate, destacando-se a existência de posicionamento divergentes nesta Corte de Contas, como se observa dos Processos de n.ºs 27.117/2014, 27.066/2013 e 18.801/2012.

Em primeira análise ofertada pela unidade instrutiva por meio da Informação n.º 08/2015-ATE (Assessoria Técnica e de Estudos Especiais), destaca-se que os estudos em tela integram mais de 40 (quarenta) outros estudos em curso ou com processamento não encerrado, conforme identificado no início de 2015 pela Segecex/TCDF.

Ainda nesse tópico, foi enfatizado que a análise empreendida no âmbito da Segecex/TCDF foi fundamentada na doutrina pátria e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, revelando que, de fato, a determinação quanto ao alcance das referidas penalidades tem sido objeto de controvérsia. Tanto na esfera jurisprudencial quanto na doutrinária, ainda não se formou consenso acerca da amplitude das sanções em tela. Em conclusão, a unidade instrutiva apresentou as seguintes sugestões:

- I) tome conhecimento da presente informação, considerando cumprida a determinação constante do item 2.1 da Decisão nº 5.227/2014, Processo nº 29.900/2014;*
- II) firme entendimento no sentido de que:*
 - a) **a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, opera seus efeitos somente dentro órgão, entidade ou unidade administrativa sancionadora;***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

b) a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, tem âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e

c) a sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, opera seus efeitos dentro do ente federativo que a aplicou, ou seja, o sancionado fica impedido de participar da licitação e de contratar com o ente federativo a que pertence o órgão ou entidade sancionadora;

III) dê ciência a todos os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal da decisão que vier a ser proferida;

IV) autorize o arquivamento dos autos.

O órgão ministerial emitiu pronunciamento nos autos, exarando o Parecer n.º 734/2015 – MF (peça 05; e-DOC 95400987-e) com entendimento parcialmente divergente da unidade instrutiva, deixando assente que a divergência se apresentaria “no que diz respeito à suspensão do direito de licitar e contratar (inciso III da Lei nº 8666/93) que, ao ver do e. TCU, se restringe ao órgão/entidade sancionador; e em relação ao impedimento de licitar e contratar (art. 7º da Lei nº 10520/02) que, para o e. TCU, se restringe ao ente federativo sancionador. Por sua vez, no entendimento do Poder Judiciário, os efeitos dessas penas se estendem a todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder”.

Diante das manifestações dos órgãos instrutivo e ministerial, foi consignado no Despacho Singular n.º 564/2015 – GCIM (peça 06; e-DOC 079FEC07-e) que a matéria em análise seria de extrema importância e relevância, razão pela qual foi determinada a reinstrução do presente feito, tendo em conta os Pareceres n.ºs 108/2006-PROCAD/PGDF e 190/2006-PROCAD/PGDF, exarados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, que subsidiaram a edição do Decreto distrital n.º 26.851/2006, visto sua repercussão direta nos presentes estudos, para fins de análise do impacto do mencionado normativo na matéria abarcada nos presentes estudos.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por meio da Instrução n.º 10/2016 – ATE (peça 09; e-DOC 229C9335-e), manifestou-se acerca da reinstrução dos estudos que levou em consideração os Pareceres n.ºs 108/2006-PROCAD/PGDF e 190/2006-PROCAD/PGDF (exarados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal), que subsidiaram o Decreto Distrital n.º 26.851/2006, nos seguintes termos:

Manifestações da PGDF

Atendendo à solicitação desta SEGECEX, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal encaminhou cópia dos Pareceres nºs 108/2006, 190/2006, 281/2009, 178/2014, 819/2014 e 601/2014-PROCAD/PGDF (e-docs [709265DD-c](#) e [7A629133-c](#)).

Os Pareceres nºs 108 e 190/2006-PROCAD/PGDF tratam do exame da minuta do Decreto Distrital nº 26.851/2006 e serão analisados em conjunto com o normativo em questão.

Âmbito de incidência das sanções em estudo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Os demais opinativos citados no despacho do Relator tratam de casos concretos submetidos à apreciação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal relacionados à matéria em estudo. Além das referidas peças, acrescentamos outros pareceres que guardam pertinência com o tema em relevo.

No tocante à **declaração de inidoneidade**, observamos que predomina na PGDF o entendimento de que a penalidade tem efeito nacional, em harmonia com a jurisprudência do STJ e do TCU e com a doutrina pátria predominante.

O Parecer nº 781/2008-PROCAD/PGDF concluiu pela abrangência nacional da sanção, uma vez que "... se está se tratando de uma penalidade genérica, que imputa à empresa a condição de inidônea e inapta a relacionar-se juridicamente com a administração pública, deve-se concluir que esta qualidade deve acompanhar a licitante em todas as suas atividades perante o poder público, nas esferas federal, estadual e municipal."

O Parecer nº 281/2009-PROCAD/PGDF, em sua fundamentação, afirmou, que "... pela inteligência do art. 87, inciso IV c/c art. 6º da Lei nº 8.666/93, os efeitos da declaração de inidoneidade abrangem todas as esferas da Administração".

No mesmo sentido, o Parecer nº 178/2014-PROCAD/PGDF confirmou que a sanção em tela abrange toda a Administração Pública.

Quanto à **suspensão temporária**, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, prevalece na PGDF o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a penalidade tem efeito em todo o território nacional.

A matéria foi objeto de exame do Parecer nº 235/2008-PROCAD/PGDF, no qual aquela Casa consignou que os efeitos da aplicação da penalidade de **suspensão temporária** abrangem todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder, tendo como precedentes o RESP 151.567/RJ e RMS 9.707/PR, do Superior Tribunal de Justiça. O citado opinativo restou assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PENALIDADE. PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE LICITAR E CONTRATAR. APLICAÇÃO A TODOS OS ÓRGÃOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ESTADUAL, MUNICIPAL, DIRETA E INDIRETA. ARTIGOS 30, 50 e 87, III, DA LEI N. 8.666/193 CIC ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I - A empresa punida com a suspensão temporária para licitar e contratar por dois anos (art. 87, III, da Lei n. 8.666/193) não poderá participar de licitação, nem ser contratada, por qualquer outro órgão ou entidade seja federal, estadual, distrital ou municipal, da administração pública direta ou indireta.

II - Os princípios norteadores da atividade administrativa, notadamente o da moralidade (art. 37, caput, CF do art. 30 da Lei de Licitações), não se harmonizam com a idéia de que a improbidade, decorrente da declaração de inidoneidade do licitante no cumprimento de outro contrato público, tenha por limite a jurisdição



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

administrativa do órgão sancionador. Precedentes do STJ:
RESP 151.567/RJ e RMS 9.707/PR.

III - Em consequência, sendo inviável a contratação da empresa ZL Ambiental, em razão da pena de suspensão que lhe foi imposta pelo BACEN, deve o órgão consulente observar a ordem classificatória das concorrentes remanescentes devidamente habilitadas no certame para contratar os serviços almejados, conforme regra do artigo 50 da Lei de Licitações.” (g.n.)

A partir desse opinativo, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal passou a estender tal posicionamento a outros exames de casos concretos.

O Parecer nº 202/2011-PROCAD/PGDF reafirmou o entendimento ressaltando que aquela Casa “... já se debruçou sobre a matéria, entendendo que os efeitos da aplicação da penalidade de **suspensão temporária de licitar/contratar com a Administração no âmbito da União, também se aplicam ao Distrito Federal**, conforme Parecer nº 235/2008-PROCAD/PGDF, subscrito pela ilustre Subprocuradora-Geral, Dra. Renata Barbosa Fontes da França.” (g.n.)

O Parecer nº 607/2012-PROCAD/PGDF registrou que “... o alcance da expressão ‘Administração’ previsto no artigo 87 da Lei de Licitações tem seus efeitos estendidos a **todos os órgãos ou entidade, seja federal, estadual, distrital ou municipal, da Administração Pública direta ou indireta**, segundo entendimento do STJ e do TRF-1ª Região. Assim, a empresa que sofreu **pena de suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração, ainda que no âmbito da União, não poderá contratar com o Distrito Federal**, conforme pacífica orientação desta Procuradoria-Geral (Parecer nº 202/2011-PROCAD/PGDF) e jurisprudência sedimentada do STJ e do TRF-1ª Região”. (g.n.)

Por último, quanto à **sanção de impedimento de licitar e contratar**, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal também acompanha o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a penalidade também tem efeito nacional, abrangendo a todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder.

O Parecer nº 564/2014 examinou tanto a questão relacionada à sanção de **impedimento de licitar e contratar**, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, quanto à penalidade de **suspensão temporária**, tratada no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993. No referido opinativo, restaram consignadas as seguintes considerações, que guardam pertinência com o objeto dos presentes estudos especiais:

“9. A questão central do presente processo é saber se deve haver distinção de tratamento entre a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 e aquela prevista no art. 7º da Lei 10.520/02, tendo em vista que esta última lei trata exclusivamente da licitação pela modalidade do pregão.
(...)”

14. Quanto à questão jurídica central - saber se a penalidade do art. 7º da Lei nº 10.520/02 deve ter tratamento diferenciado ao do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 -, penso que a melhor



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

solução jurídica é aquela que harmoniza o entendimento em todas as modalidades de licitação. Como bem adverte Ronald Dworkin, o direito deve ser interpretado com integridade, como uma rede coerente de princípios que justificam a prática jurídica como um todo.

15. A questão a saber, portanto, é se há alguma justificativa de moralidade política que ensejaria uma distinção entre os efeitos das penalidades no pregão das demais modalidades de licitação. O requerente, por seu turno, argumenta que na modalidade pregão, disposta na Lei 10.520/02, é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, com um valor baixo, enquanto a Lei 8.666/93 é utilizada para contratações de alto vulto, com as de engenharia". Tenta, assim, justificar a diferença de tratamento. Tal justificativa, contudo, não se revela plausível, visto que o pregão tem sido utilizado para as mais variadas e dispendiosas licitações, como, por exemplo, para aquisição de helicóptero biturbina (Parecer nº415/2013, da lavra da i. Procuradora Fabíola de Moraes Travassos).

16. Outro argumento jurídico trazido pelo requerente diz respeito à literalidade do preceito legal, que teria utilizado a conjunção 'ou', ao invés de 'e', para designar o âmbito de aplicação da penalidade, in verbis:

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 Sicafe, ou nos sistemas de credenciamento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 40 desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

17. Em que pese o esforço argumentativo da requerente, não é possível extrair da referida expressão uma suposta vontade do legislador de limitar a extensão da penalidade imposta. Na verdade, parece que a redação buscou evitar a repetição da conjunção 'e' duas vezes seguidas, visto que após "Municípios" há a conjunção 'e', o que causaria dificuldades na leitura do artigo. **O que a norma parece afirmar é que a empresa estará impedida de contratar com este ou aquele ente federativo, não havendo propriamente uma exclusão, mas uma delimitação dos entes com quem o punido não poderá contratar.**

18. O Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar um caso de punição de suspensão decorrente de pregão, também não vislumbrou qualquer diferença, aplicando a mesma interpretação dada ao art. 87, III, da Lei nº. 8.666/93, conforme se verifica da seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO SOMENTE DA MATRIZ. REALIZAÇÃO DO CONTRATO POR FILIAL. IMPOSSIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO. SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. ADMINISTRAÇÃO X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

DISTINÇÃO. AUSÊNCIA.

1. *Cuida-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pela Petrobrás Distribuidora S/A contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual, após rescindir o contrato celebrado entre as partes, para a aquisição de 140.000 litros de gasolina comum, com fornecimento parcelado em doze meses, aplicou sanções de pagamento de multa, no valor de R\$ 72.600,00 e de impedimento de licitar e contratar com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo prazo de um ano.*

2. *Inicialmente, cabe destacar que é incontroverso nos autos que a Petrobrás Distribuidora S/A, que participara da licitação com documento da matriz, ao arrepio do que exigia o contrato, forneceu combustível por meio de sua filial sediada no Estado de São Paulo, a quem era devedora do ICMS.*

3. *Por sua vez, o artigo 87 da Lei n. 8.666/93 prevê expressamente entre as sanções para o descumpridor do acordo a multa, a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.*

4. *Na mesma linha, fixa o art. 7º da Lei nº 10.520/2002.*

5. *Ademais, o §2º do artigo 87 da Lei de Licitação permite a aplicação conjunta das citadas sanções, desde que facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo no prazo de cinco dias úteis.*

6. *Da mesma forma, o Item 12.2 do edital referente ao contrato em questão estabelece a aplicação das sanções estipuladas nas Leis nº 10.520/02 e nº 8.666/93, bem como na Resolução nº 5/93 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao inadimplente.*

7. *Já o mencionado contrato dispunha na Cláusula Oitava sobre a possibilidade de aplicação ao contratado, diante da inexecução total ou parcial do ajuste, de qualquer das sanções previstas na Lei de Licitações, a juízo fundamentado da prefeitura, de acordo com a gravidade da infração.*

8. *Nesse contexto, não obstante as diversas advertências efetuadas pelo Tribunal de Contas no sentido de que não poderia a recorrente cometer as irregularidades que motivaram as sanções, esta não cuidou para que a unidade responsável pela execução do contrato apresentasse previamente a documentação que atestasse a observância das normas da licitação e das cláusulas contratadas, de modo que não há que se falar em desproporcionalidade da pena aplicada, sobretudo diante da comprovação das condutas imputadas à recorrente, o que autoriza a aplicação da multa e da sanção de impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de um ano, tudo para bem melhor atender ao interesse público.*

9. *Note-se, ainda, que esta Corte já apontou pela insuficiência da comprovação da regularidade fiscal da matriz e pela necessidade de a filial comprovar tal regularidade se a esta incumbir o cumprimento do objeto da licitação. Precedente.*

10. Por fim, não é demais destacar que neste Tribunal já se pontuou a ausência de distinção entre os termos Administração e Administração Pública, razão pela qual a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

sanção de impedimento de contratar estende-se a qualquer órgão ou entidade daquela. Precedentes.

11. Recurso ordinário não provido. (RMS 32.628/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011)

19. Desse modo, acredito que a melhor interpretação possível da legislação de regência é no sentido de que, por uma questão de princípio, a extensão da punição de suspensão do direito de licitar no âmbito do pregão deve ser similar à das demais modalidades de licitação.

III-CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se pela impossibilidade de realizar a contratação direta da empresa requerente enquanto perdurarem os efeitos da punição do art. 7º da Lei 10.520/02 aplicada pelo Tribunal de Justiça do Pará.” (g.n.)

Assim, a ementa do citado opinativo apresentou a seguinte redação:

“EXTENSÃO DA PENALIDADE A TODOS OS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MODALIDADE PREGÃO IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO - ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 E ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02

1 - Pedido de revisão de orientação administrativa no que concerne à extensão da suspensão do direito de participar de licitação a outros entes federativos quando se tratar de licitação na modalidade pregão, sob o fundamento de que a literalidade do art. 7º da Lei 10.520/02 exclui tal efeito expansivo da punição. Colaciona-se a favor do particular precedentes do TCU e a Instrução Normativa nº02/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2 - Não obstante os substanciosos argumentos trazidos pelo administrado, **revela-se forçoso concluir pela manutenção dos precedentes administrativos desta Casa, visto que o col. Superior Tribunal de Justiça, a quem incumbe a palavra final sobre a interpretação da legislação federal, já firmou e reafirmou o entendimento de que tal punição é extensível a todos os entes federativos.**

3 - Parecer pela impossibilidade de realizar a contratação direta da empresa requerente.” (g.n.)

Esse entendimento restou ainda pontuado no Parecer nº 601/2014-PROCAD/PGDF, em que pese, no caso concreto que tratou, ter concluído pela restrição dos efeitos da penalidade prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 à base territorial do Distrito Federal. Importa destacar que o Parecer nº 108/2006-PROCAD/PGDF, que será melhor examinado a seguir, consignou que a **suspensão temporária** tem efeito restrito ao órgão sancionador, entendimento divergente em relação aos opinativos antes citados, e que a **declaração de inidoneidade** abrange toda Administração do Distrito Federal.

O Parecer nº 819/2014-PROCAD/PGDF não fez referência ao âmbito de abrangência das sanções em estudo, limitando-se a tratar da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, em relação a infrações à Lei nº 8.666/1993.

Decreto Distrital nº 26.851/2006



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

O normativo em questão regulamenta a aplicação das sanções administrativas previstas nas Leis Federais nºs 8.666/1993 e 10.520/2002, no âmbito da Administração Direta, Autárquica, Fundacional e das Empresas Públicas do Distrito Federal.

No tocante à matéria objeto dos presentes autos, o Decreto Distrital nº 26.851/2006, com as alterações promovidas pelos Decretos nºs 26.993/2006, 27.069/2006, 35.831/2014 e 36.974/2015, estabelece o seguinte:

“(…)

SEÇÃO II

DAS ESPÉCIES DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 2º As licitantes e/ou contratadas que não cumprirem integralmente as obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, estão sujeitas às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão temporária de participação em licitação, e impedimento de contratar com a Administração do Distrito Federal:

a) para a licitante e/ou contratada através da modalidade pregão presencial ou eletrônico que, convocada dentro do prazo de validade de sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução do seu objeto, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal; a penalidade será aplicada por prazo não superior a 5 (cinco) anos, e a licitante e/ou contratada será descredenciada do Sistema de Cadastro de Fornecedores, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais, aplicadas e dosadas segundo a natureza e a gravidade da falta cometida;

b) para as licitantes nas demaís modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a penalidade será aplicada por prazo não superior a 2 (dois) anos, e dosada segundo a natureza e a gravidade da falta cometida.

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 a contratada ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Parágrafo único. As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia a interessada, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

“(…)

SUBSEÇÃO III

DA SUSPENSÃO



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Art. 5º A suspensão é a sanção que impede temporariamente o fornecedor de participar de licitações e de contratar com a Administração, e, se aplicada em decorrência de licitação na modalidade pregão, ainda suspende o registro cadastral da licitante e/ou contratada no Cadastro de Fornecedores do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 25.966, de 23 de junho de 2005, e no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, de acordo com os prazos a seguir:

I - por até 30 (trinta) dias, quando, vencido o prazo de advertência, emitida pela Subsecretaria de Compras e Licitações - SUCOM, ou pelo órgão integrante do Sistema de Registro de Preços, a licitante e/ou contratada permanecer inadimplente;

II - por até 90 (noventa) dias, em licitação realizada na modalidade pregão presencial ou eletrônico, quando a licitante deixar de entregar, no prazo estabelecido no edital, os documentos e anexos exigidos, quer por via fax ou internet, de forma provisória, ou, em original ou cópia autenticada, de forma definitiva;

III - por até 12 (doze) meses, quando a licitante, na modalidade pregão, convocada dentro do prazo de validade de sua proposta, não celebrar o contrato, ensejar o retardamento na execução do seu objeto, falhar ou fraudar na execução do contrato;

IV - por até 24 (vinte e quatro) meses, quando a licitante:

a) apresentar documentos fraudulentos, adulterados ou falsificados nas licitações, objetivando obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação;

b) tenha praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

c) receber qualquer das multas previstas no artigo anterior e não efetuar o pagamento.

§ 1º São competentes para aplicar a penalidade de suspensão:

I - a Subsecretaria de Compras e Licitações - SUCOM, quando o descumprimento da obrigação ocorrer no âmbito do procedimento licitatório, e, em se tratando de licitação para registro de preços, até a emissão da autorização de compra para o órgão participante do Sistema de Registro de Preços;

II - o ordenador de despesas do órgão contratante, se o descumprimento da obrigação ocorrer na fase de execução contratual, entendida desde a recusa em retirar a nota de empenho ou assinar o contrato.

§ 2º A penalidade de suspensão será publicada no Diário Oficial do Distrito Federal.

I - se aplicada pela Subsecretaria de Compras e Licitações - SUCOM, na hipótese do descumprimento da obrigação ocorrer no âmbito do procedimento licitatório, e, em se tratando de licitação para registro de preços, até a emissão da autorização de compra para o órgão participante do Sistema de Registro de Preços, implicará na suspensão, por igual período, perante todos os órgãos/entidades subordinados à Lei Distrital nº 2.340, de 12 de abril de 1999, e alterações posteriores;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

II - se aplicada pelo ordenador de despesas do órgão contratante e/ou participante do Sistema de Registro de Preços, na hipótese do descumprimento da obrigação ocorrer na fase de execução contratual, entendida desde a recusa em retirar a nota de empenho ou assinar o contrato, implicará na suspensão perante o órgão sancionador.

§ 3º O prazo previsto no inciso IV poderá ser aumentado para até 05 (cinco) anos, quando as condutas ali previstas forem praticadas no âmbito dos procedimentos derivados dos pregões.

SUBSEÇÃO IV

DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

Art. 6º A declaração de inidoneidade será aplicada pelo Secretário de Estado ou autoridade equivalente do órgão de origem, à vista dos motivos informados na instrução processual.

§ 1º A declaração de inidoneidade prevista neste artigo permanecerá em vigor enquanto perdurarem os motivos que determinaram a punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que a aplicou, e será concedida sempre que a contratada ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes de sua conduta e após decorrido o prazo da sanção.

§ 2º A declaração de inidoneidade e/ou sua extinção será publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, e seus efeitos serão extensivos a todos os órgãos/entidades subordinadas ou vinculadas ao Poder Executivo do Distrito Federal, e à Administração Pública, consoante dispõe o art. 87, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CAPÍTULO II

DAS DEMAIS PENALIDADES

Art. 7º As licitantes que apresentarem documentos fraudulentos, adulterados ou falsificados, ou que por quaisquer outros meios praticarem atos irregulares ou ilegalidades para obtenção no registro no Cadastro de Fornecedores do Distrito Federal, administrado pela Subsecretaria de Compras e Licitações, estarão sujeitas às seguintes penalidades:

I - suspensão temporária do certificado de registro cadastral ou da obtenção do registro, por até 24 (vinte e quatro) meses, dependendo da natureza e da gravidade dos fatos; e

II - declaração de inidoneidade, nos termos do art. 6º deste Decreto;

Parágrafo único. Aplicam-se a este artigo as disposições dos §§ 2º e 3º do art. 5º deste Decreto;

Art. 8º As sanções previstas nos arts. 5º e 6º poderão também ser aplicadas às empresas ou profissionais que, em razão dos contratos regidos pelas Leis Federais nos 8.666, de 21 de junho de 1993 ou 10.520, de 17 de julho de 2002:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos, visando frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrarem não possuir idoneidade para contratar com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*Administração, em virtude de atos ilícitos praticados.
(...)” (g.n.)*

Preliminarmente, importa ressaltar que o normativo em exame está em vigor. Não foi encontrada em pesquisa realizada no sistema eletrônico do TJDFT ação questionando a legalidade do Decreto distrital nº 26.851/2006. Neste Tribunal também não foi localizado processo tratando da legalidade do normativo, tendo o Plenário determinado sua aplicação em diversas deliberações, a exemplo das Decisões nºs 4.956/2006, 2.386/2011, 3.623/2012, 2.352/2011, 2.616/2012, 5.862/2014 e 3.860/2013.

*Quanto a seus termos, observamos que o inciso III do artigo 2º estabelece a aplicação de **suspensão temporária** para o licitante e/ou contratada tanto através da modalidade pregão, objeto da Lei nº 10.520/2002, quanto por intermédio das demais modalidades de licitação, previstas na Lei nº 8.666/1993. O referido dispositivo prevê que a referida penalidade, nos dois casos, opera seus efeitos no âmbito da Administração do Distrito Federal.*

Sob a ótica da sanção aplicada em decorrência do descumprimento das obrigações concernentes à modalidade pregão, tratado no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, o dispositivo, ao estabelecer seus efeitos dentro do ente federativo que a aplicou, guarda conformidade com a doutrina majoritária e com a jurisprudência do TCU.

*Do ponto de vista da aplicação da penalidade em decorrência do descumprimento de obrigações concernentes às demais modalidades licitatórias, prevista no inciso III do art. 87 da Lei de Licitações e Contratos, o normativo afasta-se do que sustentam a doutrina majoritária, a jurisprudência do TCU e até mesmo a jurisprudência do STJ, atribuindo à **suspensão temporária** efeitos dentro do ente federativo sancionador, semelhante ao **impedimento de licitar e contratar**.*

*Por outro lado, o caput do art. 5º estabelece que **suspensão** é a sanção que impede temporariamente o fornecedor de participar de licitações e de contratar com a **Administração**, ou seja, órgão, entidade ou unidade administrativa, conforme inciso XII do art. 6º da Lei nº 8.666/1993.*

Além disso, o § 2º do art. 5º, diferente do previsto no inciso III do art. 2º, estabelece a aplicação da penalidade em questão em dois momentos distintos. O primeiro, quando o descumprimento da obrigação ocorrer na fase de licitação, implicando na suspensão perante todos os órgãos/entidades subordinados à Lei Distrital nº 2.340/1999, que criou a Central de Compras do Governo do Distrito Federal. O segundo, quando o descumprimento da obrigação ocorrer na fase de execução contratual, neste caso, a suspensão seria apenas perante o órgão sancionador. O que não encontra guarida na Lei nº 8.666/1993, tampouco na Lei nº 10.520/2002.

A respeito, o Parecer nº 108/2006/PROCAD/PGDF, que será examinado a seguir, chamou a atenção para o fato de que “A restrição observada no § 2º do art. 5º da minuta não se justifica diante da abrangência da matéria ao âmbito de todo o Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Federal.”

No tocante à **declaração de inidoneidade**, o inciso IV do art. 2º do Decreto Distrital nº 26.851/2006 basicamente repete o texto da Lei nº 8.666/1993, utilizando o termo Administração Pública.

Em complemento, nos termos do §2º do artigo 6º, esclarece que seus efeitos serão extensivos a todos os órgãos/entidades subordinadas ou vinculadas ao Poder Executivo do Distrito Federal, bem como à Administração Pública, assim considerada como administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso XII do art. 6º da Lei nº 8.666/1993.

No caso, o comando em questão encontra ressonância na doutrina predominante e nas jurisprudências do STJ e do TCU, no sentido de que os efeitos da **declaração de inidoneidade** é nacional.

Pareceres nºs 108 e 190/2006-PROCAD/PGDF

A PGDF informou que o Parecer nº 108/2006-PROCAD/PGDF não foi aprovado, tendo sido aprovado em seu lugar o Parecer nº 190/2006-PROCAD/PGDF.

Compulsando os referidos opinativos, verificamos que, a rigor, o exame detalhado da minuta do Decreto distrital nº 26.851/2006 ocorreu por intermédio do Parecer nº 108/2006-PROCAD/PGDF. O Parecer nº 190/2006-PROCAD/PGDF apenas examinou, a partir das recomendações lançadas naquele primeiro opinativo nova minuta juntada pela Secretaria de Fazenda. Importa observar que a conclusão do Parecer nº 190/2006-PROCAD/PGDF foi no sentido de reiterar “... as determinações contidas no irretocável parecer de fls. 34/47 ...”, no caso, o Parecer nº 108/2006-PROCAD/PGDF.

Assim, a minuta do Decreto distrital nº 26.851/2006 mereceu por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal as seguintes considerações, nos termos do Parecer nº 108/2006-PROCAD/PGDF:

“7. Examinado o conteúdo da proposta normativa observamos a unificação das regras atinentes as sanções administrativas, conferindo-lhes mesmo tratamento, embora a Lei do Pregão tenha apresentado especificidades quanto a esse tema, especificidades essas não incidentes sobre as demais modalidades de licitação.

8. A partir dessa observação assinalaremos alguns pontos que merecem a reapreciação da autoridade proponente a vistas das observações assinaladas por esta Especializada, senão vejamos:

8.1 Das Espécies de Sanções Administrativas - art.2º: A redação apresentada não se harmoniza com a disciplina do art.87 da Lei nº 8.666/93, na medida em que incorpora a regência do art.7º da Lei nº 10.520/02, sem observar o campo de restrição constante dos referidos dispositivos legais, quanto à natureza e pressupostos da aplicação das penalidades de multa e suspensão de licitação.

Destarte o art.87 da LLCA apresenta o elenco de penalidades administrativas cabíveis em decorrência da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

inexecução total ou parcial do contrato não fazendo qualquer referenda a eventual descumprimento de "obrigação licitatória". O art. 7º, por sua vez, insere de modo sintético e específico tratamento diferenciado e mais severo para a recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato (hipótese especial de responsabilidade pré-contratual), inexecução do objeto contrato e fraude na licitação. Confira a dicção dos referidos dispositivos legais:

(...)

Conforme se observa da dicção legal, em se tratando de pregão o particular encontra-se em situação jurídica muito mais rigorosa, sobre ele ampliam-se os encargos e o sancionamento, tendo em vista a situação de vulnerabilidade da Administração no certame, incumbindo ao licitante o dever jurídico de cumprir, com rigor, todas as exigências editalícias.

A Lei nº 10.520/02 traz o elenco das atividades que configurarão infração aos deveres do licitante: a) ausência de entrega de documento ou apresentação de documentação falsa exigida para o certame; b) o retardamento da execução de seu objeto; c) não manutenção da proposta; d) falha ou fraude na execução do contrato; e) comportamento inidôneo; f) cometimento de fraude fiscal.

A especificidade é evidente, o que desaconselha o tratamento unificado, na forma apresentada pelo art.2º da minuta de decreto e demais disposições a seguir analisadas.

Com efeito, devem ser destacadas as penalidades associadas a Lei nº 8.666/93, nos termos do art.87, e as sanções relativas a Lei do Pregão, consoante indicadas no art.7º, o que aproveitará a correta aplicação dos referidos diplomas legais.

(...)

8.9 Suspensão de Licitar ou Contratar e Declaração de Inidoneidade - Âmbito de Incidência — A minuta de decreto não fez menção ao âmbito de incidência dos efeitos das penalidades de suspensão e de declaração de inidoneidade, quanto a órbita do alcance.

Da simples leitura da disposição legal - art.87, III e IV da Lei nº 8.666/93 - observa-se que o legislador faz distinção entre a gradação das penalidades no que diz respeito a órbita de alcance das mesmas, estabelecendo para a penalidade menos severa uma abrangência mais restrita, o que se pode conferir a partir da definição legal dos termos Administração e Administração Pública constantes dos incisos XI e XII do Estatuto Licitatório.

Diante da dicção legal não há que se tergiversar e em matéria de natureza penal (sentido amplo) deve-se interpretar restritivamente a norma, sob pena de ampliando-se o conceito de administração, criar-se nova hipótese de penalidade, não definida pela lei.

Esse entendimento pode ser confirmado no aresto do Tribunal de Contas da União - Decisão nº 352/98, - Plenário - Ata 21/98, Processo TC nº 017.801/95-8, Relator, Min. Bento José Bugarin, DOU 22/06/1998:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

"O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; 2. determinar ao Superior Tribunal de Justiça que, em observância ao princípio da legalidade, não mais inclua nos seus editais de licitação cláusula impeditiva de participação, no respectivo certame, de interessados eventualmente apenados por outro órgão ou entidade da Administração Pública (art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93), com a sanção prevista no art. 87, inciso III, desse diploma legal ou ainda que tenham tido seus contratos firmados com os mencionados órgão e entidades rescindidos com fulcro nos incisos I a IV do art. 78 da referida Lei; 3. Encaminhar cópia desta Decisão bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à interessada e ao STJ; 4. Determinar o arquivamento do presente processo" (destaque nosso)

Com efeito, a exegese não deixa margem a dúvidas quanto ao alcance da penalidade de suspensão do direito de licitar - efeito restrito ao órgão sancionador - e da declaração de inidoneidade - abrangendo toda a Administração (no caso, a Distrital) - razão por que é recomendável que a minuta faça referência ao âmbito de incidência das penalidades restritivas de direito, indicando o campo de eficácia das sanções.

(...)

Art.5 § §1º e 2º- Competência para Aplicar a Sanção - O mote da regulamentação em matéria de aplicação de penalidades deveria ser a criação de uma rotina, um trâmite administrativo para a aplicação da penalidade, com os meios de defesa, recursos, prazos e a indicação das autoridades administrativas competentes para a cominação da pena e para o endereçamento e recebimento de defesas e recursos.

Notadamente, a minuta deixa a desejar quanto ao enfrentamento do tema principal do decreto, não oferecendo o trâmite administrativo adequado e acessível para a aplicação das penalidades administrativas em matéria de licitações e contratos.

A restrição observada no 2º do art.5º da minuta não se justifica diante da abrangência da matéria ao âmbito de toda a Administração Distrital.

Recomenda-se a indicação das autoridades competentes para aplicar as penalidades administrativas de acordo com as unidades licitatórias em atuação, considerando também o âmbito de atuação fora do sistema de centralização de compras e licitações.

(...)"

Conforme se observa, o opinativo em questão ressalta a indevida unificação das sanções de suspensão temporária, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, e de impedimento de licitar e contratar, tratada no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. Além disso, destaca a ausência de definição do âmbito de incidência dos efeitos das penalidades e o conflito entre a restrição observada no 2º do art. 5º da minuta e o disposto no inciso III do art. 2º da mesma norma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Em que pesem as modificações no Decreto distrital nº 26.851/2006, realizadas em decorrência da análise acima transcrita, bem assim das alterações promovidas pelos Decretos nºs 26.993/2006, 27.069/2006, 35.831/2014 e 36.974/2015, é forçoso reconhecer que as recomendações feitas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal não foram devidamente acatadas, uma vez que a atual redação do normativo ainda não se apresenta em harmonia com o determinado nas respectivas leis.”

Assim sendo, o órgão instrutivo apresentou as seguintes conclusões ao Tribunal:

Preliminarmente, cumpre registrar que os estudos em tela integram universo de aproximadamente 40 (quarenta) outros estudos em curso ou com processamento não encerrado identificado no início de 2015 nesta SEGECEX. Atualmente, consideradas as saídas (predominantemente decorrentes de informações concluídas ou propostas de arquivamento) e entradas (oriundas de novas determinações plenárias ou identificação de estudos especiais não originalmente classificados desta forma no e-TCDF), o estoque remanescente atinge o montante de 17 estudos especiais

Considerando que o esforço necessário para andamento e análise desse conjunto supera, em muito, a capacidade operacional da Assessoria Técnica e de Estudos Especiais desta Secretaria-Geral, foram buscadas soluções para tratamento do tema, entre elas a participação de colaboradores externos a esta Unidade na pesquisa e instrução daqueles selecionados para tratamento prioritário.

Nesse contexto, por honestidade intelectual, imperioso registrar que o profundo e fundamentado trabalho desenvolvido nestes autos, apesar de assinado pelo Chefe da ATE, foi realizado pelo digno Auditor de Controle Externo, Sr. André de Oliveira Costa, o qual, gentilmente, aceitou o convite de colaborar na redução do elevado estoque de estudos especiais existente, antes citado. Feito esse registro, retorna-se às considerações produzidas pelo referido Auditor.

Tratam os autos de estudos especiais acerca da interpretação do âmbito de incidência das sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993 no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Em primeira análise, realizada com fundamento na doutrina pátria e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, esta Unidade Técnica, consignou que a divergência acerca da determinação quanto ao alcance das referidas penalidades decorre, sobretudo, da interpretação dos termos “Administração” e “Administração Pública”, tendo em conta a conceituação apresentada nos incisos XI e XII do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993.

O Superior Tribunal de Justiça, seguido por tribunais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

estaduais, sustenta ser irrelevante a distinção entre os termos “Administração” e “Administração Pública” e põe em relevo a unicidade da Administração, posicionando-se no sentido de que a suspensão temporária, a declaração de inidoneidade e o impedimento de licitar e contratar abrangem todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, endossado pela doutrina majoritária, considera relevante a distinção entre os termos feita pela própria Lei nº 8.666/1993, mantendo-se firme no entendimento de que a suspensão temporária tem aplicação restrita ao órgão ou entidade que aplicar a referida punição, que a declaração de inidoneidade abrange todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder e que o impedimento de licitar e contratar limita-se ao ente federativo ao qual pertence o órgão ou entidade sancionadora.

Nos termos da Informação nº 08/2015-ATE, esta Unidade Técnica alinhou-se ao posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União e pela doutrina majoritária, por considerar que o entendimento defendido pelo STJ teve por fundamento doutrina então sustentada por Marçal Justen Filho que o próprio autor abandonou posteriormente; o amplo exame da matéria pelo TCU, consubstanciado em diversos acórdãos, e pela doutrina pátria; bem assim por entender que uma interpretação literal da norma, tendo em conta o disposto nos incisos XI e XII do art. 6º da Lei nº 8.666/1993, demonstra maior robustez e embasamento jurídico.

O Ministério Público de Contas, acompanhando o entendimento defendido pelo Superior Tribunal de Justiça, opinou no sentido de que todas as sanções operam seus efeitos em âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Na presente fase processual, examinam-se o Decreto distrital nº 26.851/2006 e as manifestações exaradas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca da matéria em estudo, na forma determinada pelo o ilustre Relator, Conselheiro Inácio Magalhães.

A partir da análise dos opinativos trazidos ao feito, constatamos que PGDF, em harmonia com a jurisprudência do STJ, também sustenta que a suspensão temporária, a declaração de inidoneidade e o impedimento de licitar e contratar tem efeito nacional, abrangendo todas as esferas da Administração.

Quanto ao Decreto distrital nº 26.851/2006, observamos, nos termos do art. 2º, a aplicação de uma mesma penalidade, suspensão temporária, para o licitante e/ou contratada tanto através da modalidade pregão quanto por intermédio das demais modalidades de licitação, estabelecendo o mesmo efeito, ou seja, abrangência no âmbito da Administração do Distrito Federal, para as penalidades previstas na Lei nº 10.520/2002 e na Lei nº 8.666/1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

A unificação, segundo a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, confere, indevidamente, o mesmo tratamento a sanções administrativas distintas, sem observar especificações estabelecidas na Lei do Pregão, não incidentes sobre as demais modalidades de licitação.

*Ao menos no que tange à aplicação da penalidade de **suspensão temporária**, o normativo afasta-se do que determina a Lei de Licitações e Contratos, bem assim da interpretação doutrinária, da jurisprudência do TCU e até mesmo da jurisprudência do STJ, atribuindo à **suspensão temporária** efeitos dentro do ente federativo sancionador, semelhante ao **impedimento de licitar e contratar**.*

*Por sua vez, o art. 5º do Decreto distrital nº 26.851/2006 estabelece que **suspensão** abrangerá todos os órgãos/entidades subordinados à Lei Distrital nº 2.340/1999, quando o descumprimento da obrigação ocorrer na fase de licitação, ou, apenas o órgão sancionador, quando o descumprimento da obrigação ocorrer na fase de execução contratual. Dessa forma, o dispositivo, além de conflitar com o estabelecido no art. 2º, não encontra guarida nas Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002.*

Assim, o normativo em questão, no tocante à matéria em estudo no feito, padece de vícios que carecem de correção por parte do Poder Executivo local, sobretudo em relação aos artigos 2º e 5º.

Nesse contexto, em que pese reconhecer que o entendimento adotado Tribunal de Contas da União e pela doutrina majoritária apresenta maior robustez e embasamento jurídico, é forçoso reconhecer que não há sentido em este Tribunal determinar a alteração do Decreto distrital nº 26.851/2006 senão para fins de adoção do entendimento sustentado pelo Superior Tribunal de Justiça, a quem, em última análise, cabe a palavra final sobre a interpretação da legislação federal, conforme ressaltou o Ministério Público de Contas e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal”.

Dessa forma, o órgão instrutivo, em retificação às sugestões apresentadas na Informação n.º 08/2015 – ATE (peça 02; e-DOC B56C3FBB-e), ofertou as seguintes sugestões ao Tribunal:

I) tome conhecimento da presente e da Informação nº 8/2015-ATE, considerando cumpridas as determinações constantes do item 2.1 da Decisão nº 5.227/2014, Processo nº 29.900/2014, e do Despacho Singular nº 564/2015-CGIM;

II) firme entendimento no sentido de que, à luz do posicionamento prevalente do Poder Judiciário, as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993; de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993; e de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, operam seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

efeitos em âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III) recomende ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal a revisão do Decreto distrital nº 26.851/2006, tendo em conta o deliberado no item anterior;

IV) dê ciência a todos os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal da decisão que vier a ser proferida;
e

V) autorize o arquivamento dos autos.

As sugestões formuladas mereceram a concordância do Secretário-Geral de Controle Externo em exercício (peça 09; e-DOC 229C9335-e).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTDF, mediante o Parecer n.º 658/2016–MF (peça 13; e-DOC 177750A4-e), da lavra da ilustre Procuradora Márcia Farias, após contextualizar o feito e tecer suas considerações acerca da matéria, manifestou-se de forma convergente com a área instrutiva, nos termos a seguir transcritos:

“Conforme se verifica, o órgão técnico, em decorrência da reinstrução determinada, alterou seu entendimento, em favor do entendimento apresentado pelo MPC no Parecer nº 734/2015-MF, e ressaltou que o Decreto Distrital nº 26851/2006 “padece de vícios que carecem de correção por parte do Poder Executivo local”.

8. Nesses termos, o MPC pugna pelo acolhimento das sugestões ofertadas, transcritas neste parecer, com a seguinte alteração:

“IV – dê ciência a todos os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal da decisão que vier a ser proferida e do Parecer nº 734/2015-MF, que fundamenta o entendimento acerca da abrangência dos efeitos das sanções objeto dos presentes estudos especiais.”

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

VOTO

O presente processo foi instaurado por força do item 2.1, da Decisão n.º 5.227/2014, prolatada nos autos do Processo n.º 29.900/2014, da lavra do ilustre Conselheiro Paulo Tadeu (voto condutor) que determinou a realização de estudo para dirimir dúvidas acerca da interpretação do âmbito da incidência das sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade, previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, bem como da pena de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002.

A unidade instrutiva, ao analisar o tema em epígrafe, abordou os aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais e exarou, por meio da Informação n.º 08/2015 – ATE (peça 02; e-DOC B56C3FBB-e), as seguintes conclusões:

- a) a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, opera seus efeitos somente dentro órgão, entidade ou unidade administrativa sancionadora;*
- b) a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, tem âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e*
- c) a sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, opera seus efeitos dentro do ente federativo que a aplicou, ou seja, o sancionado fica impedido de participar da licitação e de contratar com o ente federativo a que pertence o órgão ou entidade sancionadora.*

O MPJTCDF, por meio do Parecer n.º 734/MF (peça 06; e-DOC 079FEC07-e), da lavra da ilustre Procuradora Márcia Farias, emitiu pronunciamento parcialmente divergente do entendimento externado pelo órgão instrutivo, firmando o entendimento no sentido de “as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8666/1993; de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8666/1993; e de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei nº 10520/2002, operam seus efeitos em âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Em primeiro contato com a matéria examinada nestes estudos especial, de pronto percebi a sua importância e complexidade do tema em questão, tendo me deparado com o Projeto de Lei do Senado n.º 559/2013, elaborado pela Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, o qual busca atualizar as normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei n.º 8.666/1993.

Na oportunidade, observei ainda que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio dos Pareceres n.ºs 108/2006-PROCAD/PGDF e 190/2006-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

PROCAD/PGDF, também havia se debruçado sobre o tema em apreciação nestes estudos.

Os pareceres elaborados pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal subsidiaram o advento do Decreto Distrital n.º 26.851/2006 que possui extrema relevância sobre a matéria abordada, razão pela qual, exarei o Despacho Singular n.º 564/2015 – GCIM (peça 06; e-DOC 079FEC07-e) requerendo o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, para fins de reinstrução.

Por meio da Informação n.º 10/2016 – ATE (peça 09; e-DOC 229C9335-e), atendendo ao deliberado no Despacho Singular n.º 564/2015-GCIM, essa unidade trouxe aos autos o entendimento do STJ, que também é acompanhado pelos tribunais estatuais, em que, inexistente a distinção entre “Administração” e “Administração Pública” e que entende que a **suspensão temporária**, a **declaração de inidoneidade** e o **impedimento de licitar e contratar** abrangem todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder.

Em uma segunda linha de pensamento, a unidade instrutiva, colaciona aos autos a visão do colendo Tribunal de Contas da União, embasada na doutrina majoritária, e que portanto, exara entendimento diferenciado quanto à distinção entre os termos feito pela própria Lei n.º 8.666/1993, mantendo firme o entendimento de que a **suspensão temporária** tem aplicação restrita ao órgão ou entidade que aplicar a referida punição, que a **declaração de inidoneidade** abrange todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder e que o **impedimento de licitar e contratar** limita-se ao ente federativo ao qual pertence o órgão ou entidade sancionadora.

Dito isso, o órgão instrutivo, após reinstrução dos autos, retificou o seu entendimento apresentado na Informação n.º 08/2015 (peça 02; e-DOC B56C3FBB-e) e passou a assentir com o entendimento externado no Parecer n.º 734/2015-MF (peça 05; e-DOC 95400987-e), pugnando no sentido de que o Tribunal firmasse entendimento no sentido de esclarecer que “*as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/1993; de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993; e de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, operam seus efeitos em âmbito geral, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*”

O Órgão ministerial, em seu novo parecer, manteve o entendimento apresentado no parecer anterior, frisando que o Decreto Distrital n.º 26.851/2006 “*padece de vícios que carecem de correção por parte do Poder Executivo local*”, pugnando pelo acolhimento das sugestões apresentadas no Parecer n.º 734/2015-MF (peça 05; e-DOC 95400987-e), com alteração apenas ao que tange ao subitem IV, nos seguintes termos:

“(…)

IV – dê ciência a todos os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal da decisão que vier a ser



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*proferida e do Parecer nº 734/2015-MF, que fundamenta o entendimento acerca da abrangência dos efeitos das sanções objeto dos presentes estudos especiais.
(...)”*

Após as manifestações da unidade instrutiva e do órgão ministerial, passo a tecer considerações acerca dos estudos que abarcam os presentes autos.

Preliminarmente, destaco que a matéria aqui estudada é de suma importância para o Tribunal e que vem sendo objeto de diversas discussões entre os estudiosos do tema.

Em suma, o objeto deste estudo se concentra no alcance das penalidades previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei de Licitações e Contratos e do art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, que no âmbito do Distrito Federal encontra-se regulamentado pelo Decreto local n.º 26.851/2006, de 30.05.2006, de seguinte teor:

Esta Corte de Contas, ao abordar o assunto, revelou a existência de posicionamentos divergentes, a respeito da abrangência das sanções de suspensão temporária, declaração de inidoneidade e suspensão temporária, como se pode observar no âmbito dos Processos n.ºs 27.117/2014, 27.066/2013 e 18.801/2012.

Contudo, verifico que tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial inexistem ações questionando a legalidade do Decreto distrital, mas em contrapartida, verifiquei que existem no âmbito desta Corte de Contas diversas decisões que se valeram do respectivo decreto para fundamentar suas deliberações, a saber: Decisões n.ºs 4.956/2006 (Processo n.º 26.280/2006), 2.386/2011 (Processo n.º 12.360/2008), 3.623/2012 (Processo n.º 10.809/2009), 2.352/2011 (Processo n.º 8.700/2006), 2.616/2012 (Processo n.º 10.809/2009), 5.862/2014 (Processo n.º 28.734/2012) e 3.860/2013 (Processo n.º 10.809/2009).

Esse assunto tem sido objeto de debate em diversos órgãos deliberativos, tanto nas instâncias inferiores quanto nas instâncias superiores. O mesmo se verifica nos Tribunais de Contas que vem abordando o assunto com muita cautela. Nesse contexto, fica nítida a necessidade de se debater o assunto para se pacificar o entendimento e limitar as decisões conflitantes em todas as esferas de decisão.

O Congresso Nacional almejando sintetizar o entendimento abarcado pelas sanções ora descritas com o PL n.º 4.871/2009¹ que, entre outras, propõe modificações nas redações dos dispositivos em relevo, com a finalidade de acabar com a celeuma envolvendo a extensão das sanções em questão, visa a dosimetria das sanções propondo:

- Alteração na redação do § 3º do art. 87 da Lei n.º 8.666, de 1993: incluindo, no rol de autoridades competentes, representantes dos demais Poderes, bem como do Ministério Público;
- Acréscimo de novos parágrafos ao art. 87 da Lei n.º 8.666, de

¹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=427053>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

1993: limita-se os efeitos da aplicação da suspensão temporária à ambiência do órgão ou entidade aplicadoras da sanção.

Nas pesquisas realizadas por meu Gabinete, restou verificado o trâmite no Senado Federal do Projeto de Lei do Senado n.º 559/2013, decorrente dos trabalhos conduzidos naquela casa legislativa na Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, o qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências e revoga a Lei n.º 8.666/1993, que em relação a matéria albergada pelos estudos especiais conduzidos neste feito, dá-se nos seguintes termos:

(...) “Art. 113. Serão aplicadas aos responsáveis pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I – multa;

II – impedimento de licitar e contratar;

III – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 1º Na aplicação das sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os danos que dela provierem para a administração pública.

§ 2º A sanção prevista no inciso I do caput, calculada na forma do instrumento convocatório, ou do contrato, não poderá ser inferior a cinco décimos por cento, nem superior a trinta por cento do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta, e será aplicada aos responsáveis por qualquer das infrações administrativas a que se refere o caput do art. 112.

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput será aplicada aos responsáveis pelas infrações administrativas previstas nos incisos II a VII do caput do artigo anterior, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, impedindo-os de licitar ou contratar no âmbito da administração pública direta e indireta do ente federativo sancionador, pelo prazo máximo de três anos.

§ 4º A sanção prevista no inciso III do caput será aplicada aos responsáveis pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII a XI do caput do artigo anterior, impedindo-os de licitar ou contratar no âmbito da administração pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de três e máximo de seis anos.

§ 5º A sanção estabelecida no inciso III do caput é de competência exclusiva de Ministro de Estado, de Secretário Estadual ou de Secretário Municipal e deverá ser precedida de análise jurídica.

§ 6º As sanções previstas nos incisos II e III do caput poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso I do caput.

§ 7º As sanções previstas nos incisos II e III do caput poderão ser extintas pela própria autoridade que aplicou a penalidade, exigindo-se a reparação integral do dano causado à administração pública e, no caso da declaração de inidoneidade, cumulativamente, o transcurso do prazo mínimo de três anos da aplicação da penalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

§ 8º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela administração pública ou cobrada judicialmente.

§ 9º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado à administração pública.

§ 10. É facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de quinze dias contado de sua notificação.

§ 11. O processo de responsabilização será conduzido por comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir.

§ 12. Em entidades da administração pública cujos quadros funcionais não sejam formados por servidores estatutários, a comissão a que se refere o § 11 será composta por dois ou mais empregados públicos, preferencialmente com no mínimo três anos de tempo de serviço na entidade.

§ 13. Na hipótese de deferimento de pedido de produção de novas provas ou de juntada de provas julgadas indispensáveis pela comissão, a pessoa jurídica poderá apresentar alegações finais no prazo de dez dias, contado da data do deferimento ou da intimação de juntada das provas pela comissão.

§ 14. Serão recusadas, mediante decisão fundamentada, provas propostas pelo contratado que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.

§ 15. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou à empresa, do mesmo ramo, com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório e a ampla defesa.

§ 16. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Inadimplentes e Punidos – CADIP, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas”. (...)

Diante disso, consigno que o referido projeto de lei possui o condão de unificar os entendimentos acerca das sanções impostas pelos incisos III e IV do art. 87 da Lei de Licitações e Contratos, bem como, as do art. 7º da Lei n.º 10.520/2002.

Analizando a matéria abarcada pelos estudos, percebo que com a elaboração dos Pareceres n.ºs 108/2006-PROCAD/PGDF e 190/2006-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

PROCAD/PGDF que subsidiaram o advento do Decreto distrital n.º 26.851/2006, a questão da aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei de Licitações foi debatida à saciedade pelo órgão central do sistema consultivo do Distrito Federal.

Nesse sentido, o Decreto distrital n.º 26.851/2006 possui extrema relevância sobre a matéria abordada pelos presentes Estudos Especiais, posto que regula a aplicação no Distrito Federal das sanções administrativas previstas nas Leis federais n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), e dá outras providências.

O entendimento externado pelo egrégio Tribunal de Contas da União sobre a matéria tem perfilhado a mesma linha de entendimento que a doutrina majoritária pátria, assinalando que a aplicação da sanção de suspensão temporária estaria restrita ao órgão ou entidade que aplica a referida punição, já a declaração de inidoneidade abarcaria todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder e quanto ao impedimento de licitar e contratar a limitação da sanção estaria relacionada ao ente federado ao qual pertence o órgão ou entidade sancionadora.

Em outra linha, o Superior Tribunal de Justiça – STJ afasta a definição constante do inciso XII do art. 6º da Lei n.º 8.666/1993 e deixa consignado que em seu entendimento é irrelevante a distinção entre os termos “Administração” e “Administração Pública”, confirmando, assim, a unicidade da Administração Pública. Dito isso, seu entendimento acerca dos limites das sanções da suspensão temporária, assim como sobre a declaração de inidoneidade, abrange todos os entes públicos e em qualquer esfera de Poder.

Jessé Torres Pereira Júnior leciona que o art. 87 do Estatuto de Licitações e Contratos estabelece as sanções passíveis de aplicação ao contratado faltoso, posto que o direito punitivo estatal submete-se ao princípio da reserva legal, vedando que ato administrativo crie sanção, e, também uma gradação entre elas, sem determinar qual aplicar em cada caso, a indicar que cada uma delas corresponde a um patamar superior de gravidade na conduta punível, ponderação esta que vai da pena mais branda (advertência) até a mais gravosa (declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública), conforme se apure.

Segundo o ilustre doutrinador, as hipóteses de cabimento dessas penalidades poderão estar disciplinadas em regulamento administrativo, no edital de cada licitação ou em cláusula contratual. O art. 86 da Lei n.º 8.666/1993 prevê a aplicação da sanção de multa ao contratado, em decorrência de atraso injustificado na execução do objeto, cujos percentuais e outros referenciais de incidência devem constar no ato convocatório ou no contrato, sob pena de inviabilizar-se a sua aplicação. Por seu turno, o art. 87 da lei restringe a aplicação de sanções às situações de inexecução total ou parcial relacionadas ao contrato.

A meu sentir, e amparado nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, compreendo que se afigura despiendo esta Corte de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

fixar entendimentos acerca da forma de aplicação das sanções que se encontram abarcadas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei de Licitações e Contratos, bem como, no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, uma vez que a forma que o Distrito Federal regulamentou a matéria no âmbito do Decreto distrital n.º 26.851/2006, se alinha com o posicionamento da doutrina majoritária, com o entendimento adotado por esta Corte de Contas, e com o entendimento que o TCU também vem adotando.

Por seu turno, em face da existência de projeto de lei em curso no Senado Federal com a finalidade de adequar todo o arcabouço legal das contratações e licitações públicas brasileiras aos aprimoramentos e aperfeiçoamentos que foram albergados por posteriores dispositivos normativos, como a Lei do Pregão e a Lei do RDC, afigura-se oportuno conhecer dos trabalhos desenvolvidos neste feito, considerando satisfatoriamente cumpridas as determinações constantes do item 2.1 da Decisão n.º 5.227/2014 (Processo n.º 29.900/2014) e ter por desnecessária a edição de qualquer entendimento por esta Casa acerca da matéria, tendo em conta que o teor do Decreto distrital n.º 26.851/2006 guarda consonância com entendimento desta Corte de Contas adotado nas Decisões n.ºs 2.352/2011, 2.616/2012 e 5.862/2014, com a majoritária corrente doutrinária pátria e com o entendimento sedimentado no âmbito do TCU, bem como com o legislador ordinário no âmbito do PLS n.º 559/2013.

Ante o exposto, dissentindo dos termos da instrução e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) das Informações n.ºs 08/2015 – ATE (peça 02; e-DOC B56C3FBB-e) e 10/2016 (peça 09; e-DOC 229C9335-e);
 - b) dos Pareceres n.ºs 734/2015-MF (peça 05; e-DOC 95400987-e) e 658/2016 – MF (peça 13; e-DOC 177750ª4-e);
- II. considere cumpridas as determinações constantes do item 2.1 da Decisão n.º 5.227/2014 (Processo n.º 29.900/2014) e do Despacho Singular n.º 564/2015-GCIM (peça 06; e-DOC 079FEC07-e);
- III. tenha por despicienda a edição por esta Corte de Contas de orientação ou entendimento em relação às disposições do art. 87, incisos III e IV da Lei n.º 8.666/1993, uma vez que a matéria encontra-se regulamentada no âmbito do Decreto distrital n.º 26.851/2006 e guarda consonância com entendimento adotado por esta Corte de Contas nas Decisões n.ºs 2.352/2011 (Processo n.º 8.700/2006), 2.616/2012 (Processo n.º 10.809/2009) e 5.862/2014 (Processo n.º 28.734/2012), com a jurisprudência sedimentada no TCU, bem como com a corrente majoritária da doutrina, e em face de tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado n.º 559/2013, buscando consolidar e normatizar o novo Estatuto de Licitações e Contratações Públicas do Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, para fins de arquivamento

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2016.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator