



GABRIELA DELLACASA STUCKERT

**SANÇÕES DO ARTIGO 87 DA LEI 8.666/93**

Brasília – DF

Abril/2015



**GABRIELA DELLACASA STUCKERT**

**Tema: SANÇÕES DO ARTIGO 87 DA LEI 8.666/93**

Trabalho apresentado como requisito à obtenção da aprovação na disciplina de Metodologia da Pesquisa Jurídica no âmbito da pós-graduação de Direito Administrativo *lato sensu* da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.

Brasília – DF

Abril/2015

## RESUMO

A presente monografia objetiva tratar os contratos administrativos, explicar como são realizados os procedimentos licitatórios no Brasil e os princípios aplicados. Observa-se, ainda, a diferença dos tipos de sanções administrativas e os cuidados que o administrador deve ter ao aplicar uma sanção. O principal ponto de estudo é a diferença no âmbito de aplicação da penalidade do artigo 87, inciso III e inciso IV da Lei de Licitações, Lei 8.666/93.

**Palavra-chave:** Direito Administrativo, Licitação, Lei 8.666/93, Sanções, Interpretação do art. 87, incisos III e IV.

## ABSTRACT

This study aims to explain how public biddings procedures works in Brazil and also which principles are used; what are the differences between various kinds of administrative sanctions; and what are the caution measures that must be adopted by public agents during the application of administrative sanctions. The main point of study is related to the difference between item III and item IV of the Article 87 of Bill no. 8.666/93, during the application of an administrative sanction.

**Key-words:** Administrative Law, Public biddings, Bill no. 8.666/93, Sanctions, Interpretation of Article 87, item III and IV

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 LICITAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>SIGNIFICADO E OBJETIVOS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 OS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. SANÇÕES DO ARTIGO 87, INCISOS I E II DA LEI 8.666/1993.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 87, INCISOS III E IV DA LEI 8.666/1993 .....</b>	<b>277</b>
<b>2.2 FALTA DE TIPIIFICAÇÃO ESPECÍFICA NAS SANÇÕES E INFRAÇÕES DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....</b>	<b>29</b>
<b>3. ANÁLISE DOS INCISOS III E IV DO ART. 87 DA LEI 8.666/1993 .....</b>	<b>322</b>
<b>3.1 ABRAGÊNCIA DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA .....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>455</b>

## INTRODUÇÃO

A dinâmica dos contratos administrativos, a prevalência do interesse público e a capacidade de impor sanções ao contratado são os temas explorados no primeiro capítulo desse trabalho.

Trata-se ainda, da licitação, seus princípios balizadores e da ausência de tipificação das sanções impostas na Lei 8.666/93.

A sanção prevista no artigo 87 inciso III da Lei de Licitações e Contratos, Lei 8.666/93 é a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

Há, todavia, divergência quanto à abrangência desta sanção, no sentido de que o impedimento de contratar poderá ser no âmbito de toda a Administração Pública ou ficar circunscrito à esfera do específico órgão que proferiu a penalidade. A divergência advém da interpretação dos incisos III e IV, do art. 87, da lei de Licitações e Contratos. No primeiro, o legislador limitou-se a redigir a palavra "Administração" e, no segundo inciso, dispôs a expressão "Administração Pública".

Na presente monografia será abordada a interpretação dada a esse dispositivo da Lei de Licitações, uma vez que divide opiniões dos Tribunais e dos juristas no que diz respeito à abrangência da penalidade imposta ao contratado.

O Superior Tribunal de Justiça entende que a punição não produz efeitos somente para o órgão ou ente federado cujo contrato foi descumprido, mas, sim, para toda a Administração Pública.

Ocorre que o Tribunal de Contas da União, a despeito de jurisprudência anterior alinhada com o Superior Tribunal de Justiça, reabriu a

discussão. A jurisprudência mais recente do Tribunal de Contas da União entende que a sanção estabelecida no inciso III, do artigo 87, da lei 8.666/93, deve ficar circunscrita à esfera do ente federativo que aplicou a penalidade.

Isso diante da impossibilidade de se equiparar, quanto aos seus efeitos, as sanções dispostas nos mencionados incisos III e IV, do art. 87, da lei de Licitações e Contratos.

O tema, portanto, possui relevância política, social e acadêmica. Isto porque ao mesmo tempo em que está no cerne do debate a interpretação da norma, também existe a discussão acerca da punição que deve ser aplicada as empresas que cometem infrações no decorrer do cumprimento do contrato ou mesmo durante o certame licitatório.

Nesse contexto, a pesquisa apresenta-se plenamente passível de ser realizada, uma vez que existem vastas contribuições acadêmicas sobre o tema, além do conflito jurisprudencial existente entre o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas da União.

## 1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O contrato administrativo é a relação jurídica originada de um acordo de vontades, em que as partes obrigam-se reciprocamente a prestações concebidas como contrapropostas e de tal modo que nenhum dos contratantes pode unilateralmente modificar ou extinguir o que resulta do consenso. Daí dizer-se que o contrato é uma forma de composição pacífica de interesses e que faz lei entre as partes.<sup>1</sup>

O contrato administrativo consiste num acordo de vontades entre a Administração Pública e um particular, onde prevalecem às normas de direito público, devido ao princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, por isso, em tais contratos, o interesse público se sobrepõe ao privado.

Cumpre trazer à baila o ensinamento de Hely Lopes Meireles<sup>2</sup>:

O contrato administrativo é sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado intuito personae. É consensual porque consubstancia um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da Administração; é formal porque se expressa por escrito e com requisitos especiais; é oneroso porque remunerado na forma convencionada; é comutativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é intuito personae porque deve ser executado pelo próprio contratado, vedadas, em princípio, a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste.

Dentre os contratos administrativos distinguem-se, de acordo com a linguagem doutrinária corrente:

- a) Contratos de Direito Privado da Administração
- b) “Contratos administrativos”

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 626.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 1999. p. 373.

Os primeiros regem-se quanto ao conteúdo e efeitos pelas normas de Direito Privado e os segundos reger-se-iam pelo Direito Administrativo. Assim, como exemplos dos primeiros têm-se a compra e venda de um imóvel, a locação de uma casa, para nela instalar uma repartição pública etc. Podem ser exemplificados os segundos com a concessão de serviço público, o contrato de obra pública, a concessão de uso de bem público.<sup>3</sup>

Uns e outros estão disciplinados pelo menos quanto às condições e formalidades para estipulação e aprovação, disciplinadas pelo Direito Administrativo;<sup>4</sup> do que resultam, uma vez infringidas as normas pertinentes, vícios específicos a estas figuras; vale dizer: caracterizados de acordo com os princípios e normas do Direito Administrativo.<sup>5</sup>

Tais contratos diferem entre si quanto à disciplina do vínculo. Isto é: enquanto os contratos de Direito Privado travados pela Administração regulam-se em seu conteúdo pelas normas de direito privado – ressalvados os aspectos supra indicados -, os “contratos administrativos” sujeitam-se às regras e princípios do Direito Público, admitida, tão só, a aplicação supletiva de normas privadas compatíveis com a índole pública do instituto.

Nesse contexto, quando o particular contratado comete uma infração administrativa, a Administração Pública valendo-se de um procedimento próprio, no qual pressupõe-se o respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, verifica a infração e aplica a sanção cabível de

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 627.

<sup>4</sup> A pessoa ou autoridade pública investida de poderes para contratar dispõe da competência segundo as regras de Direito Administrativo. As formalidades que precederão o contrato, quais a autorização para contratar, a exigência da licitação e, eventualmente requisitos a serem atendidos, também se regem pelo Direito Administrativo. Os contratos da Administração no Direito brasileiro, sejam administrativos ou não, são examinados quanto à sua legalidade pelo Tribunal de Contas, que, em caso de inobservância das normas a que estavam vinculados, pode solicitar ao Congresso Nacional que imponha a sua sustação (art. 71 da Constituição Federal de 1988).

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 627.

acordo com o caso concreto. A sanção estará prevista no edital, no contrato e na Lei 8.666/93, nos seus artigos 66 a 68 e 86 a 88.<sup>6</sup>

A prerrogativa de verificar e apurar possíveis faltas administrativas, e com isso, aplicar punições administrativas ao contratado, é uma das cláusulas exorbitantes do contrato administrativo. Quando o particular comete uma infração administrativa, cabe à Administração Pública averiguar a irregularidade por meio de procedimento específico, empregando a sanção cabível e mais apropriada e idônea ao caso específico.

As cláusulas exorbitantes são provenientes da posição de supremacia da Administração frente ao particular contratado e são consequências do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que confere à Administração várias prerrogativas, de direito material e processual.

É perceptível que as prerrogativas em comento sujeitam o “contrato” à mercê de uma das partes, tanto no que diz respeito à continuidade quanto, dentro de certas balizas, no que atina às condições relativas à prestação devida pelo contratado. Daí que alteram substancialmente a noção de contrato encontrada na teoria geral do Direito, levando a indagar se ainda seria o caso de utilizar com propriedade esta titularização. A qualificação “administrativo” aposta ao vocábulo “contrato” parece, no caso, ter a capacidade de transformar o próprio sentido substantivo.<sup>7</sup>

A imposição das sanções administrativas tem o escopo de prevenção especial, prevenção geral e repressão. A finalidade de prevenção especial (caráter educativo e pedagógico) objetiva sinalizar ao faltoso o cometimento do ato ilícito com a finalidade de que ele não cometa novas transgressões. O caráter pedagógico geral visa demonstrar a todos os

---

<sup>6</sup> GONÇALVES, Juliana de Assis Aires. *Da inexecução dos contratos administrativos e suas consequências*. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=7662](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7662)>. Acesso em 15/03/2014.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 628.

interessados da coletividade que a Administração Pública é diligente na aplicação breve das penalidades e não transige quando se trata de desobediência de interesses públicos. O caráter repressivo objetiva impedir que o Estado e a sociedade sofram prejuízos pelo descumprimento das obrigações pactuadas.<sup>8</sup>

A Lei nº 8.666 previu as sanções aplicáveis aos contratados que infringissem deveres legais ou contratuais. A grande dificuldade está na definição legal da ilicitude. Um exemplo permite compreender a discussão. Suponha-se uma lei penal que cominasse a pena de reclusão de seis a vinte anos para quem praticasse “ato criminoso”. Imagine-se que, ademais disso, existisse outra lei fixando a pena de multa pecuniária para o sujeito que desenvolvesse “ato criminoso”. Mais ainda, cogite-se que outra lei determinasse pena de interdição de direitos para os autores de “ato criminoso”. Existiriam três sanções distintas para repressão a condutas descritas de modo idêntico. Poderia sustentar-se que cada espécie de sanção seria reservada a distintas hipóteses de atos criminosos, gênero que comportaria gradação segundo a gravidade e lesividade das condutas. Ora, isso possibilitaria dois grandes problemas. Por um lado, seria necessário descobrir o que poderia entender-se por “ato criminoso”. Por outro, haveria a remessa à avaliação subjetiva do julgador, a quem incumbiria determinar a gravidade da sanção no caso concreto, sem qualquer parâmetro legislativo.<sup>9</sup>

No caso da Lei 8.666/1993, esse é o cenário constatado. Ordena-se que a inexecução dos deveres estabelecidos nos contratos ocasiona a aplicação de penalidade. Até se pode determinar o significado de “inadimplemento” ou “violação a deveres contratuais”, mas é inexecuível discriminar as hipóteses de cabimento de cada tipo de penalidade.<sup>10</sup>

Ora, é inconstitucional e incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro defender que a autoridade administrativa teria a liberdade discricionária de optar, no caso concreto a penalidade adequada. Esse posicionamento viola o sistema constitucional. Seria possível elencar várias

---

<sup>8</sup> VIEIRA, Vanderson Roberto. *Infrações e sanções administrativas nas licitações e contratos administrativos*. Disponível em: <<http://www.faimi.edu.br/v8/RevistaJuridica/edicao9/11sancoesadminis.pdf>>. Acesso em 23/03/2014.

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 848.

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 848.

disposições constitucionais violadas. Contudo, bastam os incisos XXXIX e XLVI do artigo 5º da Constituição. Caracterizar a infração e regular a individualização da sanção significa estipular com precisão os pressupostos de cada sanção cominada em lei. <sup>11</sup>

## 1.2 LICITAÇÃO

### SIGNIFICADO E OBJETIVOS

Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo precisa tomar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento chama-se licitação. <sup>12</sup>

Licitação – em resumo – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem competição entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Pauta-se na ideia de disputa, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. <sup>13</sup>

Donde pressupõe, como norma, duas fases fundamentais (sem prejuízo de outras subdivisões): uma a da demonstração de tais atributos, denominada habilitação, e outra concernente à verificação da melhor proposta, que é o julgamento. <sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 849.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 532.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 532.

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 532.

É a própria Constituição que a determina, no artigo 37, XXI, cujas expressões são as seguintes: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Tal dispositivo contém comandos que, como se verá, introduzem importantes parâmetros a quaisquer normas infraconstitucionais que versem sobre licitação e contratos administrativos no país.<sup>15</sup>

Pode-se definir licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou uso exclusivo de bem público, segundo termos por ela estipulados anteriormente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de escolher a oferta que se mostre mais conveniente em função de parâmetros previamente estabelecidos e divulgados.<sup>16</sup>

A licitação, nos termos de que hoje estipula a legislação, visa a alcançar uma tripla finalidade: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso, pois a instauração de competição entre os participantes preordena-se a isto, assegurar aos administradores a oportunidade de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares e concorrer para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 533.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 533.

<sup>17</sup> São estes mesmos os objetivos da que a Lei federal 8.666, de 21.6.1993, expedida a título de estabelecer normas gerais de licitação e contratos para todo o País, expressamente consigna, em seu artigo 3º, com a redação que lhe deu a Lei 12.349, de 15.12.2010, ao estatuir que “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da

Destarte, atendem-se três exigências públicas impostergáveis: proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos artigos 5º e 37, *caput*) – pela abertura de competição do procedimento; e, finalmente, obediência aos princípios de probidade administrativa, determinado pelos artigos 37, *caput*, e 85, V da Constituição federal brasileira de 1988.<sup>18</sup>

### 1.3 OS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

A Lei 8.666 de 1993, em seu artigo 3º, prevê que os processos licitatórios serão processados e julgados na conformidade dos seguintes princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.<sup>19</sup>

#### a) Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, consagrado no artigo 1º, *caput*, da Constituição, sintetiza a maior conquista juspolítica do Estado de Direito, irradiando-se sobre todo o ordenamento jurídico, e, principalmente, sobre a atividade administrativa do Estado (artigo 37, *caput*). Este princípio determina a ação do Estado não só em termos do que pode fazer (substantivo), como em termos do como pode fazer (instrumental).<sup>20</sup>

---

probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 534-535.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 23/03/2014.

<sup>20</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 46. vol. 48.

Com efeito a Administração não é livre para agir; ela só age **secundum legis**, com o conteúdo e sob as formas previstas em lei. A legalidade se desdobra em dois momentos distintos: o da **submissão do agir da lei**. No primeiro momento importa a **natureza derivada** da atuação da administração pública ao complementar, seja com preceitos normativos secundários, seja com comandos concretos, a normatividade legal. No segundo momento o que importa é o controle dessa submissão, seja por parte dela própria, seja por parte de órgãos competentes para **exercê-los nos demais** Poderes do Estado, manifestado **ex officio** ou provocado por quem a lei reconheça legitimidade para fazê-lo.<sup>21</sup>

Demonstração precisa do princípio da legalidade verifica-se no artigo 4º da lei, de acordo com o qual: “Todos quantos participem da licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º, têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”.

O princípio da legalidade, no caso da licitação, configurou ao legislador infraconstitucional de tal maneira necessário, que veio a ser reproduzido no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, considerando-se explanada a redundância por razões pedagógicas, uma vez que a utilização, em todos os patamares da Administração Pública, é feita por servidores leigos.<sup>22</sup>

## **b) O princípio da impessoalidade**

O princípio da impessoalidade impede que quaisquer favoritismos ou discriminações sejam feitas, caracterizando o dever de que, na licitação, sejam todos os licitantes avaliados com absoluta neutralidade. Tal princípio não é senão uma forma de designar o princípio da igualdade de todos perante a Administração.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 47. vol. 48.

<sup>22</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 47. vol. 48.

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 541-542.

O princípio da impessoalidade, também previsto no artigo 37, caput, da Carta Magna deriva-se diretamente da legitimidade, referido aos serviços de interesse público, que é geral, diferente dos serviços de interesse pessoal. Liga-se também ao princípio da moralidade, porque visa a proscrever o favoritismo e o tratamento privilegiado, o que também o aproxima, no particular, do princípio da isonomia, já que não cabe a Administração, fazer quaisquer outras diferenciações que não aquelas que tenha feito a lei (artigo 5º, caput, da Constituição Federal).<sup>24</sup>

São conseqüentemente, dois prismas que se complementam: a vedação de prosseguir interesses outros que os que a lei haja definido e a vedação de prosseguir interesses do próprio ente estatal (interesses públicos secundários) como se forem todos, por terem o Estado como titular, indispensavelmente ou da mesma maneira, legítimos.<sup>25</sup>

O ato convocatório tem de ser composto por critérios objetivos de avaliação que não se fundem nas preferências ou opções dos avaliadores. A avaliação das propostas subordina-se necessariamente àqueles critérios.<sup>26</sup>

A impessoalidade significa, inclusive, o distanciamento de conveniências unicamente políticas dos governantes. Assim, por exemplo, viola a impessoalidade a decisão ofensiva à lei ou ao edital, mesmo quando o seu conteúdo for compatível com os reclamos imediatos da opinião pública. As normas que regulam o procedimento licitatório devem ser seguidas, e o critério de julgamento não pode ser a compatibilidade com as demandas dos eleitores. O princípio da impessoalidade é fundamental à democracia, e a democracia gera a criação de normas jurídicas destinadas a disciplinar condutas

---

<sup>24</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 50. vol. 48.

<sup>25</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 50. vol. 48.

<sup>26</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*. 2ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 21

posteriores dos administradores e dos governados. O respeito às leis é necessário ao regime democrático.<sup>27</sup>

### **c) O princípio da igualdade**

O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que participarem da licitação, mas também o de ensejar a oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados, que, querendo dele participar, podem ofertar as necessárias condições de garantia. É o previsto, no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.<sup>28</sup>

As especificações normativas que falem a respeito sobre a pessoa dos licitantes à contratação do objeto do contrato não podem ter outra explicação que o interesse público específico a ser atendido pela prestação contratual a que se vincula o administrado, de maneira que a “proposta mais vantajosa” estará pré-definida em termos gerais e obrigatoriamente contida no objeto do contrato a ser licitado.<sup>29</sup>

Inclusive, o §1º, inciso I, do artigo 3º da Lei 8.666/1993 veda que o edital admita, preveja, inclua ou tolere dispositivos ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo da licitação, até mesmo nos casos de sociedades cooperativas, e proíbe o estabelecimento de favoritismos ou distinções em função da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, bem como entre empresas estrangeiras e nacionais, ou de qualquer outra razão impertinente ou irrelevante para a finalidade do contrato, excetuadas as exceções (de resto bastante amplas e importantes) estabelecidas na defesa de interesses genuinamente nacionais, ou mesmo de países do Mercosul, constantes da própria lei, nos §§ 5º a 12 desse mesmo artigo 3º e também no artigo 3º da Lei 8.248, de 23/10/1991.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 72-73.

<sup>28</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 542.

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 54. vol. 48.

<sup>30</sup> Lei 8.248, de 23/10/1991:

Basicamente, tratam-se de preferências estabelecidas em favor dos produtos industrializados brasileiros ou serviços brasileiros, de acordo com margem, em relação aos produtos estrangeiros, a ser estabelecida com fundamento em estudos que levem em consideração certos aspectos e que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, podendo ser estendida a produtos ou serviços advindos de membros do Mercosul. Esta margem, em se falando de produtos industrializados brasileiros – como tais compreendidos os fabricados no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem disciplinadas pelo Poder Executivo federal – e serviços brasileiros – os prestados no Brasil, nas condições impostas pelo Poder Executivo federal – pode ser acrescida de mais 5%, porém não poderá, em sua totalidade, ultrapassar a 25%.<sup>31</sup>

A própria lei disciplina no parágrafo §9º que tais predileções não valem para os bens e serviços cuja aptidão de produção ou prestação no país seja menor à quantidade a ser contratada ou adquirida; ou ao numerário estabelecido com base no § 7º do seu artigo 23, quando for o caso. Haverá, a teor do comentado artigo 3º da Lei 8.248, nas compras de bens e serviços de informática e automação feitas pela Administração direta, indireta, fundações governamentais ou entidades sob controle direto ou indireto da União, preferência, sucessivamente a bens e serviços com tecnologia aprimorada no Brasil e elaborados de acordo com o processo produtivo básico na forma estipulada pelo Poder Executivo federal, quando se tratar de contratações

---

“Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, observada a seguinte ordem, a: (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Decreto nº 7.174 de 2010) I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001). II - bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001). § 1º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001). § 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001). § 3º A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004)”.

<sup>31</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 543.

voltadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos (aqueles cuja descontinuidade da prestação cause dano significativo à Administração Pública e que envolvam requisitos vinculados a informações críticas atinentes à disponibilidade, segurança, confiabilidade).<sup>32</sup>

#### **d) O princípio da publicidade**

Outro princípio mencionado na Lei de Licitações é o da publicidade, que objetiva garantir a qualquer interessado as possibilidades de participação e de fiscalização dos atos do procedimento licitatório. Adilson Dallari defendeu que a primeira grande necessidade na reforma da legislação de licitação era garantir a “real publicidade das licitações para que haja o conhecimento mais amplo possível”.<sup>33</sup>

A publicidade exerce duas funções, primeiramente visa possibilitar o amplo acesso dos interessados ao certame, depois, a publicidade orienta-se a permitir a verificação da regularidade dos atos praticados. Parte-se do pressuposto de que os cidadãos tanto mais se preocuparão em agir de acordo com as normas e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Sendo ilimitadas as possibilidades de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos. Perante a Constituição Federal de 1988, a garantia foi ampliada.<sup>34</sup>

A inexistência de publicidade somente é permitida quando outros interesses públicos possam ser concretamente infringidos. Existem contratações que dizem respeito a questões sigilosas. Bem de ver que a confidencialidade não pode ser imposta de forma arbitrária, mas deve ser

---

<sup>32</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 544.

<sup>33</sup> DALLARI, Adilson. *Revista de Direito Público*. Abril/junho. 1991. p. 12.

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 74.

devidamente motivada. Em tais circunstâncias, o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade.<sup>35</sup>

O princípio garante a fundamental visibilidade sobre o agir do Estado ou de quem por ele atue, o que hoje já se incorporou aos mores públicos com a denominação, um tanto quanto indevida, de “transparência”, ao invés de visibilidade, o que obviamente, contém uma alusão implícita ao que se possa interpor ao conhecimento dos atos do Poder Público.<sup>36</sup>

Veja-se que da mesma maneira que ocorreu com os princípios constitucionais fundamentais da legalidade e da moralidade, o princípio constitucional geral da publicidade também foi reiterado e reforçado redundantemente na Lei 8.666/93 em seu artigo 3º, caput, claramente com idênticos propósitos pedagógicos.<sup>37</sup>

A ressalva da publicidade diz respeito ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura.

#### **e) Princípio da moralidade**

O princípio da moralidade, quer dizer que a licitação terá de se desenvolver na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e participantes, uma atitude esmerada, lisa, honesta, de parte a parte.<sup>38</sup>

Notadamente para a Administração, tal princípio está reafirmado na menção ao princípio da probidade administrativa. Afirma-se aí que o processo licitatório haverá de ser por ela conduzido em fiel obediência a regras de moralidade, no que se inclui, claramente, não só a correção defensiva dos

---

<sup>35</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 74.

<sup>36</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 50. vol. 48.

<sup>37</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 50. vol. 48.

<sup>38</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 547.

interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa fé no trato com os licitantes.<sup>39</sup>

Em diversas ocasiões, a jurisprudência vale-se do princípio da moralidade para escolher pela solução prática que seja mais compatível com os postulados éticos. Assim, citando caso análogo, o TCU rejeitou a possibilidade de servidor da entidade que promove a licitação ser contratado por um licitante, e o fez com fulcro não somente no disposto no artigo 9º da Lei 8.666/93, mas principalmente levando em consideração ao princípio da moralidade.<sup>40</sup>

Segue trecho do voto do relator da mencionada decisão, Ministro Bento José Bulgarin:

A regra do art. 9º da Lei das Licitações visa a resguardar o princípio da moralidade administrativa, que poderia ser maculado caso fosse concebida a participação de servidores do órgão promotor da licitação. É óbvio que, acaso tolerada, a presença de servidores lançaria dúvidas quanto ao julgamento imparcial do certame, bem como, quanto à possibilidade de obtenção prévia de informações privilegiadas, que colocariam determinada licitante em melhores condições que as demais concorrentes.<sup>41</sup>

O Superior Tribunal de Justiça identificou a invalidade de um contrato não somente por vícios específicos, mas também porque a avença teria sido concretizada com evidente atentado à moralidade administrativa.<sup>42</sup>

#### **f) Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

---

<sup>39</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 547.

<sup>40</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 73.

<sup>41</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Decisão 133/1997, Plenário, rel. Min. Bento José Bulgarin. Data da sessão 02/04/1997. Data DOU 15/04/1997, página DOU 7395. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19970204%5CGERADO\\_TC-14715.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19970204%5CGERADO_TC-14715.pdf)>. Acesso em 20/07/2014.

<sup>42</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 14.868/RJ, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, julgado em 09/10/1997, DJ de 09/12/1997. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=199100194700&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em 30/07/2014.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração se encontra obrigada a seguir minuciosamente as normas que haja previamente estipulado para disciplinar a licitação, de acordo com o disposto no artigo 41 da Lei 8.666/93.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório tem o seguinte significado:

É a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada.”<sup>43</sup> (grifo nosso)

O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RMS 23640/DF tratou da questão em decisão com a seguinte ementa:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (grifo nosso)

(RMS 23640, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 16/10/2001, DJ 05-12-2003 PP-00038 EMENT VOL-02135-07 PP-01268)

---

<sup>43</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p.416.

Por isso, entende-se que a Administração Pública, no decorrer do certame licitatório, não pode se distanciar das normas por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, porque, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas provenientes do processo de licitação, bem como para se garantir o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congênere.<sup>44</sup>

#### **g) Princípio do julgamento objetivo**

O princípio do julgamento objetivo pretende como é notório, impedir que o certame licitatório seja decidido sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora. Esta precaução está enraizada no artigo 45 da Lei 8.666/93.<sup>45</sup>

Temos que admitir, no entanto, que objetividade absoluta só se pode assegurar nas licitações decididas unicamente pelo preço. Quando entram em julgamento qualidade, técnica, rendimento, nem sempre será possível chegar ao ideal de objetividade plena, porque quando bens ou serviços são fortemente similares nestes quesitos, a primazia de um ou de outro depende de apreciações irredutíveis a um plano excludente de opiniões pessoais.<sup>46</sup>

O julgamento objetivo há de ser o que se constitui em premissas possíveis, consistentes com o objeto a ser alcançado e suscetíveis de quantificação ou qualificação, e que prescindam de estimativas, conjeturas, suposições ou preferências pessoais. Toda e qualquer subjetividade, deve ser

---

<sup>44</sup> MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. Licitação: princípio da vinculação ao instrumento convocatório no STF, STJ e TCU. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3399, 21 out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22849>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

<sup>45</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 547.

<sup>46</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 547.

afastada pelo emprego de dois instrumentos: a pontuação dos elementos relevantes, anteriormente escolhidos, e a justificação da escolha com fundamento na pontuação escolhida.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 55. vol. 48.

## 2. SANÇÕES DO ARTIGO 87, INCISOS I E II DA LEI 8.666/1993

O artigo 87 caput, no mesmo rumo dos preceitos antecedentes, porém de forma específica, apresenta alguns requisitos a serem preenchidos para a efetiva aplicação das sanções abaixo enumeradas, oriundas da inexecução total ou parcial do objeto dos contratos administrativos, ainda que garantido o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 5, inciso LV da Constituição Federal.<sup>48</sup>

Esse é também o posicionamento pacífico do Tribunal de Contas da União, que assim se manifesta:

Para a validade da aplicação das penalidades, é indispensável que seja assegurado ao contratado o direito da ampla defesa e do contraditório, no prazo de cinco dias úteis. As penalidades deverão estar motivadas em processo administrativo.<sup>49</sup>

A ausência do aludido pressuposto enseja, por prevenção dos órgãos públicos, a não aplicação de sanções administrativas, uma vez que a descomedida e infundada penalidade pode dar margem a embasadas ações de danos materiais e morais.<sup>50</sup>

O inciso I, do artigo 87, da Lei 8.666/93 prevê a sanção administrativa de advertência, que é a punição de menor gravidade, aplicável em faltas leves e sempre quando ocorre a inexecução parcial do contrato, uma vez que no caso de inexecução total, a sanção a ser aplicada deverá ser mais severa.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. P. 285

<sup>49</sup> Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos – Orientações Básicas*. 2ª ed.. Brasília, 2003. P.224

<sup>50</sup> CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. P. 285

<sup>51</sup> TANAKA, Sonia Yuriko. *Licitações e Contratos Administrativos*. Organização: Odete Medauar. 1ª Ed., Editora NDJ, 1998. P. 179.

Já o inciso II, do artigo 87, faz remissão novamente a multa (de mora) como sanção administrativa, desde que a referida reprimenda enunciada em um dos seguintes documentos públicos: o ato convocatório (edital ou convite) ou no termo de contrato. Registre-se que a inexistência de previsão em ambos os casos antes mencionados desobriga, por parte do particular, o pagamento de multa.<sup>52</sup>

Atente-se para a distinção entre multa por eventual inadimplemento, sendo definida basicamente como 'compensação', e a multa moratória, que tem a finalidade 'coercitiva' e visa reprimir retardamento ou atraso no cumprimento do objeto contratual pactuado.<sup>53</sup>

Colacionam-se alguns casos concretos da jurisprudência para melhor entendimento do assunto.

Se o descumprimento do contrato se deu por motivos relevantes, recebendo a firma licitante, por este motivo, a punição prevista no respectivo edital, abusivo é o ato que lhe aplicou também a pena de suspensão do direito de licitar. Remessa improvida. Decisão mantida.<sup>54</sup>

A dosimetria administrativa da pena deve levar em conta a legalidade do bem protegido. Falta contratual de natureza leve não deve ser apenada acirradamente com a proibição de licitar. Manutenção da sentença por seus fundamentos. Apelação improvida.<sup>55</sup>

A suspensão provisória de participação em processo de licitação é medida cautelar de defesa da administração e do interesse público, concedida pela Lei, para evitar que os poderes competentes sejam obrigados a manter relações comerciais com empresas indiciadas em inquéritos policiais.<sup>56</sup>

A declaração de inidoneidade é medida punitiva drástica, que, dependendo do porte e atuação da empresa, pode levar ao seu fechamento. Por essa razão, a adoção da referida sanção não deve prescindir de medidas que assegurem aos por ela atingidos os meios

---

<sup>52</sup> CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 286

<sup>53</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. Del Rey. 10ª ed.. 2005. p. 542

<sup>54</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal, TRF 2ª Região, Diário da Justiça de 17/02/92.

<sup>55</sup> BRASIL. TRF-5 - AC: 19303 RN 92.05.24841-0, Relator: Desembargador Federal Rivalvo Costa, Data de Julgamento: 06/05/1993, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ DATA-16/07/1993. p-28189.

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Apelação nº 67.902, 4ª Câmara, 1997.

necessários à apresentação de suas justificativas, em nome do princípio constitucional da ampla defesa. (...) A eventual declaração de inidoneidade para licitar ou a decretação de nulidade do contrato não elide a necessidade das medidas bastantes para o ressarcimento dos prejuízos porventura havidos, aplicação de multa nos responsáveis e demais providências cabíveis.<sup>57</sup>

Parte consagrada dos doutrinadores critica, com motivos, a falta de rigor do legislador, que se omitiu na definição de parâmetros mais objetivos para imputação das sanções. Essa falta de tipicidade específica, de caracterização do fato para a aplicação da respectiva pena, permite que a imputação da pena seja relegada à discricionariedade do administrador; situação temerária, porque possibilita que proteções, influências, preferências e perseguições políticas indevidas sejam utilizadas como critério de aplicação da sanção.<sup>58</sup>

É fundamental que a imposição da penalidade seja motivada por critérios, senão objetivos, mas baseados nos princípios constitucionais pertinentes, como a proporcionalidade, razoabilidade, isonomia, ampla defesa e impessoalidade.<sup>59</sup>

Dessa maneira, o procedimento necessário de verificação da responsabilidade deve respeitar as regras necessárias aos processos administrativos, inclusive garantias e princípios previstos na Lei nº 9.784/99.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 529/1998. Plenário. TC 350.176/1995-7. DOU de 25/08/1998. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC05293298.P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC05293298.P.pdf)>. Acesso em 27/07/2014.

<sup>58</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 287.

<sup>59</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 288.

<sup>60</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 288.

## 2.1 INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 87, INCISOS III E IV DA LEI 8.666/1993

O inciso III do artigo 87 da Lei 8.666/93, cuida de duas sanções administrativas reunidas num só preceito, denominadas suspensão temporária a pessoas físicas ou jurídicas de participar de licitação, combinada com o impedimento de contratar, por até dois anos com a Administração Pública.<sup>61</sup>

A suspensão temporária de contratar ou licitar com a Administração (leia-se órgão que impõe a penalidade) restringe-se ao âmbito do órgão em que teria sido praticado o ilícito e ao nível da competência do agente que impõe a penalidade.<sup>62</sup>

O inciso IV, do artigo 87 da Lei 8.666/93, dispõe acerca de uma penalidade mais grave, a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com entidades públicas. O extenso texto da sanção ainda menciona outros requisitos, como a duração da penalidade até a duração dos motivos determinantes da sua imposição, ou mediante a reabilitação, perante a autoridade superior (ordenador primário), o que acontecerá após o ressarcimento da inadimplência contratual.<sup>63</sup>

A declaração de inidoneidade é a sanção cabível aos contratados inadimplentes de má fé, ou reincidentes, e aqueles que, dolosamente e em função do contrato ou procedimento licitatório, perpetrarem atos ilícitos com a intenção de fraudar o Fisco ou o certame licitatório, ou dos quais se verifique não possuírem inidoneidade para contratar com a Administração Pública.<sup>64</sup>

A respeito da suspensão do direito de participar de licitação existem duas posições que merecem ser mencionadas. A primeira externada pelo

---

<sup>61</sup> CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 286

<sup>62</sup> MUKAI, Toshio. *Pena de suspensão do direito de participar de licitação, imposta pelo Estado*. BLC, n. 12, dezembro 1994. p. 571.

<sup>63</sup> CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 286

<sup>64</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 11ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 215.

Tribunal de Contas da União é no sentido de que a suspensão do direito de licitar abrangerá somente o órgão ou entidade contratante que aplicou a sanção. (Decisão nº 352/98 – DOU de 22 de junho de 1998, p. 18).<sup>65</sup>

A decisão baseia-se no fato de ter o legislador utilizado no inciso III do artigo 87 a expressão 'Administração' e não 'Administração Pública'. Assim nas palavras do inciso XII do artigo 6º, Administração é o órgão ou entidade que opera e atua concretamente. Daí a interpretação de que a suspensão do direito de licitar deve restringir-se ao âmbito do órgão ou entidade que a aplicou.<sup>66</sup>

Uma segunda corrente considera que a suspensão aplicada por um órgão ou entidade seria extensiva a todos os órgãos que fazem parte da mesma esfera de governo. Os que defendem esse entendimento argumentam que, sob a ótica jurídica, é inaceitável que uma secretaria estadual de saúde suspenda uma empresa somente no seu âmbito interno, porque tal órgão é despersonalizado. Quem aplica a suspensão não é a secretaria, mas o estado, pessoa jurídica de direito público interno. Os que sustentam essa posição não desconhecem o conteúdo das definições contidas no artigo 6º. O problema aqui é outro, e tem sede constitucional. Embora a questão tenha contornos jurídicos exatos, a solução defendida pela primeira corrente é a que mais se adequa ao interesse dos particulares, causando-lhes menor dano comercial.<sup>67</sup>

De outro modo, não encontra respaldo legal o impedimento de participação de pessoas físicas ou jurídicas que sejam parte em ações judiciais contra o Poder Público, à vista da garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário, prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações. Anotada*. 3ª ed.. Curitiba: ZNT Editora, 1999. P.30. Nota 7. p. 142.

<sup>66</sup> MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações. Anotada*. 3ª ed.. Curitiba: ZNT Editora, 1999. P.30. Nota 7. p. 143.

<sup>67</sup> MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações. Anotada*. 3ª ed.. Curitiba: ZNT Editora, 1999. P.30. Nota 7. p. 143.

<sup>68</sup> MONTEIRO, Yara Darci Pollice. *Licitação: Fases e Procedimento*. 1ª ed.. São Paulo: Editora NDJ, 2000. p. 31.

Inclusive destaque-se que somente a declaração de inidoneidade, disposta no artigo 87, inciso IV, do Estatuto Federal de Licitações e Contratos, possui o condão legal de proibição peremptória, uma vez que nem a suspensão temporária, prevista no inciso III do artigo 87, dispõe dessa faculdade, pois para muitos juristas seus efeitos jurídicos só ocorrem perante o órgão da administração que aplicou tal penalidade.<sup>69</sup>

A não ser que exista uma lei disciplinando as suspensões temporárias, como o fez a Lei nº 10.544/89 do Município de São Paulo, que obriga tal sanção abranger todos os órgãos da administração municipal de São Paulo.<sup>70</sup>

Contudo, este não é o entendimento de Marçal Justen Filho, que assim sustenta: “*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*”.<sup>71</sup>

## **2.2 FALTA DE TIPIFICAÇÃO ESPECÍFICA NAS SANÇÕES E INFRAÇÕES DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

A Lei 8.666/93 não prevê as infrações administrativas em moldes, parâmetros ou tipificações fechadas. Isso deriva da redação do art. 87 da referida lei ser uma disposição aberta, estabelecendo que “a inexecução total ou parcial do contrato” poderá ensejar a aplicação de uma das sanções elencadas: 1- advertência, 2- multa, 3- suspensão do direito de licitar, 4- declaração de inidoneidade.

---

<sup>69</sup> CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 287.

<sup>70</sup> MONTEIRO, Yara Darci Police. *Licitação: Fases e Procedimento*. 1ª ed.. São Paulo: Editora NDJ, 2000. p. 31.

<sup>71</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 856.

Os contratantes têm direito de saber quais as penalidades decorrentes de suas ações. Fazem jus à informação clara e transparente, bem como à segurança jurídica.

A lei no art. 87 poderia ter pormenorizado o que efetivamente constitui “inexecução total ou parcial do contrato”. Poderia também ter previsto a sanção cabível correspondente a cada infração.

Contudo, tais omissões não inviabilizam a aplicação de sanções no âmbito dos contratos administrativos, uma vez que o administrador pautará sua atuação pelo princípio da proporcionalidade e pelo princípio da indisponibilidade do interesse público.

Na prática, também seria inexequível um rol delimitado de infrações administrativas, o qual indubitavelmente não lograria prever todas as hipóteses de descumprimento de contrato nas espécies variadas de contratos administrativos.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello concebe que “o direito disciplinar não exige a definição específica, taxativa, da falta administrativa” sendo suficiente a previsão genérica.<sup>72</sup>

Essa posição é compartilhada por Fábio Medina Osório, ao dispor que o tipo sancionador deve possuir um grau mínimo de certeza e previsibilidade<sup>73</sup>, ocorrendo essa previsão na lei de licitações e contratos administrativos.

O que deve ser coibido é a arbitrariedade e desproporcionalidade na imposição da penalidade administrativa, porque o administrador deve levar em conta o que melhor cumpre o princípio da indisponibilidade do interesse público.

---

<sup>72</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 2.v, p. 141.

<sup>73</sup> MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 271.

Eros Roberto Grau<sup>74</sup> já afirmava, que a discricionariedade não constitui um poder titulado pela administração, mas sim um modo de atuar ao dar cumprimento ao dever-poder de gerir a res publica. A discricionariedade é regrada na lei, é limitada pelos princípios e exige motivação dos atos sancionatórios.

Existem alguns princípios que são norteadores da aplicação das sanções administrativas são eles: o princípio da legalidade, da especificação, da proporcionalidade, da culpabilidade, do personalismo da sanção e da indisponibilidade do interesse público.<sup>75</sup>

As penalidades previstas seguem um sistema gradual, da mais leve (advertência) a mais rigorosa (declaração de inidoneidade). É importante ressaltar, que as sanções supracitadas não são vinculadas a fatos determinados, ficando ao Administrador Público, com cunho discricionário, estabelecer a sanção dentro de uma proporcionalidade com a conduta infratora, lembrando que sempre deverá ser resguardado o contraditório e a ampla defesa.

---

<sup>74</sup> GRAU, Eros Roberto. Poder Discricionário. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 93, jan/mar. 1990. p. 41.

<sup>75</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed.. São Paulo: Dialética, 2009. p. 847-851.

### 3. ANÁLISE DOS INCISOS III E IV DO ARTIGO 87 DA LEI 8.666/1993

O inciso III do artigo 87 da Lei 8.666/1993, versa sobre a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos, já o inciso IV fala sobre a 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.

De acordo com o disposto no inciso III do artigo 87 da Lei de Licitações e Contratos, a suspensão temporária do direito de licitar ou contratar não pode exceder a dois anos. Os Tribunais insistem iterativamente, na primordialidade de se confirmar a inexecução ou inadimplemento da obrigação contratual mediante processo devidamente motivado, para que se possa legitimamente aplicar a suspensão.<sup>76</sup>

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região entendeu no julgamento da Apelação em Mandado de Segurança 2001.02.01.003253-8, que a simples menção à circunstância de ter havido reiteradas falhas da impetrante na execução dos serviços contratados não se revela hábil e suficiente a ensejar o reconhecimento da legitimidade e regularidade da aplicação da suspensão da impetrante quanto à sua participação nas licitações pelo prazo de dois anos.<sup>77</sup>

No mesmo sentido também entendeu o Superior Tribunal de Justiça ao julgar o REsp 914.087-RJ:

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO.  
INTERPRETAÇÃO DO ART. 87 DA LEI N. 8.666/93.**

---

<sup>76</sup> COELHO MOTTA, Carlos Pinto. *Eficácia nas licitações e contratos*. 11ª ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 686.

<sup>77</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Ap MS 2001.02.01.003253-8, DJ de 30/05/06. Disponível em <[http://www.trf2.jus.br/Paginas/Resultado.aspx?Content=4CA46B7382EE606F13660929B39F965E?proc=200102010032538&andam=1&tipo\\_consulta=1&mov=3](http://www.trf2.jus.br/Paginas/Resultado.aspx?Content=4CA46B7382EE606F13660929B39F965E?proc=200102010032538&andam=1&tipo_consulta=1&mov=3)>. Acesso em 03/08/2014.

1. Acolhimento, em sede de recurso especial, do acórdão de segundo grau assim ementado (fl. 186):

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. INADIMPLEMENTO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 87, LEI 8.666/93. MANDADO DE SEGURANÇA. RAZOABILIDADE.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra ato de autoridade militar que aplicou a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação devido ao atraso no cumprimento da prestação de fornecer os produtos contratados.

2. O art. 87, da Lei nº 8.666/93, não estabelece critérios claros e objetivos acerca das sanções decorrentes do descumprimento do contrato, mas por óbvio existe uma gradação acerca das penalidades previstas nos quatro incisos do dispositivo legal.

3. Na contemporaneidade, os valores e princípios constitucionais relacionados à igualdade substancial, justiça social e solidariedade, fundamentam mudanças de paradigmas antigos em matéria de contrato, inclusive no campo do contrato administrativo que, desse modo, sem perder suas características e atributos do período anterior, passa a ser informado pela noção de boa-fé objetiva, transparência e razoabilidade no campo pré-contratual, durante o contrato e pós-contratual.

4. Assim deve ser analisada a questão referente à possível penalidade aplicada ao contratado pela Administração Pública, e desse modo, o art. 87, da Lei nº 8.666/93, somente pode ser interpretado com base na razoabilidade, adotando, entre outros critérios, a própria gravidade do descumprimento do contrato, a noção de adimplemento substancial, e a proporcionalidade.

5. Apelação e Remessa necessária conhecidas e improvidas.

2. Aplicação do princípio da razoabilidade. Inexistência de demonstração de prejuízo para a Administração pelo atraso na entrega do objeto contratado.

3. Aceitação implícita da Administração Pública ao receber parte da mercadoria com atraso, sem lançar nenhum protesto.

4. Contrato para o fornecimento de 48.000 fogareiros, no valor de R\$ 46.080,00 com entrega prevista em 30 dias. Cumprimento integral do contrato de forma parcelada em 60 e 150 dias, com informação prévia à Administração Pública das dificuldades enfrentadas em face de problemas de mercado.

5. Nenhuma demonstração de insatisfação e de prejuízo por parte da Administração.

6. Recurso especial não-provido, confirmando-se o acórdão que afastou a pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimentos de contratar com o Ministério da Marinha, pelo prazo de 6 (seis) meses.<sup>78</sup>

Em primeira análise, tanto a suspensão quanto a declaração de inidoneidade trariam como efeito a proibição de licitar ou contratar com a Administração. Para os que entendem os institutos dessa maneira, a distinção

---

<sup>78</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 914.087-RJ. Relator: Ministro JOSÉ DELGADO. PRIMEIRA TURMA. DJ de 29/10/07. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3439218&num\\_registro=200700014906&data=20071029&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3439218&num_registro=200700014906&data=20071029&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em 03/08/2014.

essencial estaria no prazo da punição, que no caso da suspensão, teria o limite temporal de dois anos, enquanto na declaração de inidoneidade, não haveria prazo estipulado, perdurando a proibição enquanto persistissem as razões da sanção ou até que fosse o particular reabilitado pela própria autoridade que aplicou a sanção, devido ao ressarcimento da Administração, pelos prejuízos causados, depois de transcorrido o período mínimo de dois anos.<sup>79</sup>

Para a outra corrente, que entende que há uma incidência mais branda dos efeitos da suspensão, a distinção consiste ainda no âmbito de aplicação. É que o legislador, ao falar sobre a suspensão, versa sobre o impedimento para contratar com a Administração, já quando trata a respeito da declaração de inidoneidade, impõe esse mesmo impedimento em relação à Administração Pública. Dessa maneira, a lei estaria estabelecendo que no caso da suspensão, a sanção de impedimento deveria ter suas consequências restritas ao órgão ou autoridade administrativa que a penalizou, o que possibilitaria que a empresa que foi punida participasse mesmo no prazo de dois anos, de licitações realizadas por outras pessoas jurídicas de direito público.<sup>80</sup>

Os motivos para os diversos entendimentos são fortes de ambos os lados. O Tribunal de Contas da União parece adotar esta última posição, de incidência mais branda, tanto que ordenou ao INCRA e a Funasa da Paraíba, que se abstivessem de acrescentar em seus editais a vedação à participação, nos certames promovidos, de empresas que tivessem sido penalizadas com a suspensão do direito de licitar, exceto nos casos em que a suspensão tivesse sido determinada pelo próprio ente realizador da licitação. Nessa linha de entendimento, vide, respectivamente, Acórdão nº 1.727/2006, da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, bem como o Acórdão nº 842/2005, do Plenário do Tribunal de Contas da União.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 290.

<sup>80</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 290-291.

<sup>81</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 291.

“AUDITORIA. ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. TERCEIRIZAÇÃO. PREGÃO. DETERMINAÇÕES. 1. A terceirização de serviços, tendo a entidade servidores em outra área administrativa aptos a executá-los, é justificável ante a dificuldade na obtenção de autorização para realização de concursos públicos. 2. Havendo parecer favorável da assessoria jurídica da entidade, tem-se por mitigada a responsabilidade dos gestores no enquadramento indevido de serviços comuns como se fossem de natureza continuada. 3. **Não tem amparo legal a inclusão em edital de licitação de dispositivo que veda a participação de empresas apenas com suspensão temporária do direito de licitar, salvo nos casos em que a suspensão tenha sido imposta pela própria entidade promotora do certame.** 4. Não tem amparo legal a inclusão, em edital de licitação na modalidade Pregão, de dispositivo que permita aos licitantes abdicar do direito de impetrar recursos contra as fases de propostas de preços e habilitação, antes mesmo da ocorrência de tais fases. (TCU. Acórdão 1.727/2006, 1ª Câmara. TC 016.873/2005-2. DOU 05/07/2006)”. (grifo nosso) <sup>82</sup>

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça tem, em vários acórdãos, decidido pela incidência mais abrangente da sanção de suspensão, que vedaria a participação em qualquer outro certame.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SANÇÃO IMPOSTA A PARTICULAR. INIDONEIDADE. SUSPENSÃO A TODOS OS CERTAMES DE LICITAÇÃO PROMOVIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE É UNA. LEGALIDADE. ART. 87, INC. II, DA LEI 8.666/93. RECURSO IMPROVIDO.

I - A Administração Pública é una, sendo, apenas, descentralizada o exercício de suas funções.

II - A Recorrente não pode participar de licitação promovida pela Administração Pública, enquanto persistir a sanção executiva, em virtude de atos ilícitos por ela praticados (art. 88, inc. III, da Lei n.º 8 666/93). Exige-se, para a habilitação, a idoneidade, ou seja, a capacidade plena da concorrente de se responsabilizar pelos seus atos.

III- Não há direito líquido e certo da Recorrente, porquanto o ato impetrado é perfeitamente legal.

IV - Recurso improvido. (STJ – RMS 9707 / PR – Relatora: Ministra LAURITA VAZ – SEGUNDA TURMA – DJ. 20.05.2002 P. 115). <sup>83</sup>

<sup>82</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.727/2006, 1ª Câmara. TC 016.873/2005-2. DOU 05/07/2006. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2006&colegiado=PRIMEIRA+CAMARA&numeroAcordao=1727&>>. Acesso em 03/08/2014.

<sup>83</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 9707 / PR – Relatora: Ministra LAURITA VAZ – SEGUNDA TURMA – DJ. 20.05.2002 P. 115. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=13466&num\\_registro=199800308350&data=20020520&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=13466&num_registro=199800308350&data=20020520&formato=PDF)>. Acesso em 03/08/2014.

Da mesma maneira:

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 una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.

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

- Recurso especial não conhecido. (STJ – REsp 151567 / RJ – Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS – SEGUNDA TURMA – DJ 14.04.2003 P. 208).<sup>84</sup> (grifo nosso)

Especialmente, devido à primordialidade de aplicação de proporcionalidade da sanção e pouca restrição, o que na prática só é atingido quando da aplicação da advertência e da multa contratual.

Dessa forma, a suspensão poderá ser utilizada quando houver a inexecução parcial do contrato que, embora não tão grave, mereça repreensão compatível pela Administração, que não seria alcançada com a aplicação da multa ou advertência e, possivelmente, seria extrapolada com a vedação de participar de certames licitatórios pelo período de dois anos.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 151567 / RJ – Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS – SEGUNDA TURMA – DJ 14.04.2003 P. 208. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=681878&num\\_registro=199700732487&data=20030414&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=681878&num_registro=199700732487&data=20030414&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em 03/08/2014.

<sup>85</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 292.

Isso não quer dizer que atitudes graves de inexecução restariam impunes, pois para tais, seria viável a punição de declaração de inidoneidade, de efeitos mais abrangentes.<sup>86</sup>

Ademais, essa distinção, aparentemente de razões simples, coaduna-se com a própria distinção de significados prevista no artigo 6º da Lei de Licitações, incisos XI e XII, que determina “Administração Pública” como 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 (inciso XI); distinguindo-a do significado de “Administração”, que seria compreendida como órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente (inciso XII).<sup>87</sup>

Essa distinção também demonstra a nuance disposta pelo legislador, pela qual a declaração de inidoneidade deve ser utilizada pelo Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Municipal, o que pode justificar a preocupação em transferir tal punição, de efeitos tão abrangentes, para autoridades de maior hierarquia.<sup>88</sup>

Saliente-se ainda, que o artigo 97 apenas conceitua como crime, admitir profissional ou empresa declarada inidônea.<sup>89</sup>

### **3.1 ABRAGÊNCIA DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA**

Debruçando-se nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei 8.666/93, pode-se afirmar que há três entendimentos diversos no que diz respeito a abrangência da penalidade de suspensão temporária. O primeiro entendimento

---

<sup>86</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 292.

<sup>87</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 292.

<sup>88</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 292.

<sup>89</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 292.

é que a suspensão deve ficar circunscrita apenas ao órgão, entidades ou unidades administrativas que apenaram o contratado. Já o segundo entendimento derivado do princípio da unicidade da Administração Pública, prevê que a suspensão deve ocorrer no âmbito de toda a Administração Pública. E, o terceiro entendimento é o de que a abrangência se dá somente no âmbito da unidade federativa que aplicou a penalidade.

Acerca do assunto, o jurista Jessé Torres Pereira Junior verbera:

A diferença do regime legal regulador dos efeitos da suspensão e da declaração de inidoneidade reside no alcance de uma e de outra penalidade. Aplicada a primeira, fica a empresa punida impedida perante as licitações e contratações da Administração; aplicada a segunda, a empresa sancionada resulta impedida perante as licitações e contratações da Administração Pública.<sup>90</sup>

Outrossim, Hely Lopes Meirelles discorreu que “a suspensão provisória pode restringir-se ao órgão que a decretou ou referir-se a uma licitação ou a um tipo de contrato, conforme a extensão da falta que a ensejou;”<sup>91</sup>

Há, todavia, divergência quanto à abrangência desta sanção, no sentido de que o impedimento de contratar poderá ser no âmbito de toda a Administração Pública ou ficar circunscrito à esfera do específico órgão que proferiu a penalidade. A divergência advém da interpretação dos incisos III e IV, do artigo 87, da lei de Licitações e Contratos. No primeiro, o legislador limitou-se a redigir a palavra "Administração" e, no segundo inciso, dispôs a expressão "Administração Pública".

O Tribunal de Contas da União tem oscilado quanto à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária de participar em certame

---

<sup>90</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 860-861.

<sup>91</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 15º ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 337.

licitatório, levando em consideração que o artigo 87, III da Lei 8.666/93 contém somente o vocábulo “Administração”.

O impasse surgiu porque o legislador utilizou apenas a palavra “Administração” no inciso III do art. 87, e no inciso IV valeu-se da expressão “Administração Pública”.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União tem acórdãos nos dois sentidos: AC- 3858-23109-2, TC 014-411/2009-1, Acórdão 2617/2010- 2ª Câmara, Acórdão 917/2011-Plenário, TC 008-674/2012-4, Acórdão 902/2012-Plenário.

De outra maneira, o Superior Tribunal de Justiça entende que a punição não produz efeitos somente para o órgão ou ente federado cujo contrato foi descumprido, mas, sim, para toda a Administração Pública.

Cerne deste entendimento é o princípio da unidade da Administração Pública, que descentraliza os serviços apenas para melhor atender ao bem comum. Nesse contexto interpretativo, a norma que determina a suspensão de participação de empresas em licitações, não pode ficar restrita a um órgão do poder público, porque os efeitos do desvio de conduta que inabilitam o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer de seus órgãos. Colaciona-se abaixo a interpretação do Superior Tribunal de Justiça:

“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.

**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.** (MS 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013) (grifo nosso)<sup>92</sup>

<sup>92</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC2](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC2)>. Acesso em 30/03/2014.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO SOMENTE DA MATRIZ. REALIZAÇÃO DO CONTRATO POR FILIAL. IMPOSSIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO. SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. ADMINISTRAÇÃO X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 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 documentação 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 n. 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 n.10.520/02 e n. 8.666/93, bem como na Resolução n. 5/93 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao inadimplente.

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.

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

(RMS 32.628/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011) (grifo nosso)<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 32.628/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC3](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC3)>. Acesso em 30/03/2014.

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 una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.**

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

(REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208) (grifo nosso)<sup>94</sup>

Noutro norte, no julgamento do TC 013.294/2011-3, o Tribunal de Contas da União entendeu que a sanção estabelecida no inciso III, do artigo 87, da lei 8.666/93, deve ficar circunscrita à esfera do ente federativo que aplicou a penalidade. Isso diante da impossibilidade de se equiparar, quanto aos seus efeitos, as sanções dispostas nos mencionados incisos III e IV, do art. 87, da lei de Licitações e Contratos.

Particularmente, diante da necessidade de aplicação de proporcionalidade da sanção e pouca coerção, na prática, conseguida tão somente pela utilização da advertência e multa contratual, defende-se que a interpretação utilizada pelo Tribunal de Contas da União está correta, uma vez que possibilita uma ampliação dos parâmetros de aplicação das penalidades, sem permitir exageros. A suspensão pode ser utilizada pela autoridade que realizou o certame, mesmo quando realizado em um pequeno órgão, motivo pelo qual entender que tal declaração se tornasse um impedimento nacional para a participação em certames licitatórios, parece criar uma perspectiva de pouca razoabilidade e até dar origem a punições indevidas, com o intuito de

---

<sup>94</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208. Disponível em: <  
[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=11#DOC2](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=11#DOC2)>.  
Acesso em 30/03/2014.

restringir a participação de empresas contratadas em diversas licitações de maior importância.<sup>95</sup>

Dessa maneira, a suspensão poderá ser aplicada quando ocorrer a inexecução parcial do contrato que, embora não tão grave, mereça reprimenda proporcional pela Administração, que não seria atingida pela multa ou advertência e, possivelmente, seria punida com excesso e falta de proporcionalidade com a vedação de participar de licitações por dois anos.<sup>96</sup>

Sendo assim, na imposição das sanções administrativas, o Poder Público deve respeitar os direitos e garantias dos administrados, com o intuito de que os princípios consagrados no corpo da Constituição Federal de 1988 sejam devidamente observados.<sup>97</sup> A propósito, aduz Fabrício Motta que:

Com o êxito do constitucionalismo, em que os direitos e garantias individuais restaram positivados no corpo das Constituições modernas, a atuação do Estado em face dos indivíduos foi limitada, tornando-se imprescindível o respeito a determinados princípios para se restringir a liberdade individual. Com isso, para a Administração aplicar sanções por infrações administrativas, deve-se respeito à legalidade estrita, à tipicidade, ao devido processo legal e à razoabilidade.<sup>98</sup>

Por isso, é primordial que o Administrador leve em conta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na hora de aplicar a penalidade administrativa.

---

<sup>95</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. P. 292.

<sup>96</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed.. Salvador: JusPodivm, 2008. P. 292.

<sup>97</sup> RIBEIRO, Thaísa Juliana Sousa. Aplicação das penalidades previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/1993 no âmbito do pregão. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3250, 25 maio 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21875>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

<sup>98</sup> MOTTA, Fabrício. *Das sanções*. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 117.

## CONCLUSÃO

Conclui-se com o entendimento de que deve haver distinção de abrangência das sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade.

Isso porque no inciso III do artigo 87 da Lei 8.666/93, o legislador limitou-se a redigir a palavra “Administração” e, no inciso IV, dispôs a expressão “Administração Pública”. Essa é a distinção mais evidente e decorre da interpretação literal sob a teoria hermenêutica da literalidade.

Os incisos XI e XII do artigo 6º da lei de licitações estabelecem estritamente o conceito distinto entre Administração e Administração Pública, que diz que a Administração é somente o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, enquanto que a Administração Pública é 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.<sup>99</sup>

Isto posto, partindo da premissa de que a lei não contém palavras inúteis e não cabe ao intérprete alargar o espectro do texto legal, sob pena de estar criando hipótese não prevista, podemos dizer que a suspensão temporária produz efeito na entidade administrativa que a aplicasse, enquanto a declaração de inidoneidade produz efeito em todos os órgãos da Administração Pública, ou seja, em todos os entes federativos.

Até mesmo porque, se fosse a intenção do legislador equiparar o alcance da suspensão temporária com a declaração de inidoneidade, o legislador teria se utilizado da expressão Administração Pública na redação do inciso III e IV do artigo 87 da Lei de Licitações Públicas.

---

<sup>99</sup> BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 23/03/2014.

Os conceitos do artigo 6º da Lei 8.666/93 corroboram justamente com a diferença de alcance e significado que Administração tem de Administração Pública. Se existe um artigo exatamente para conceituar e distinguir as expressões, é para que haja diferenciação na hora de interpretá-las e aplica-las nos casos concretos.

Se o próprio legislador distinguiu tais sanções, conferindo-lhes alcance diferenciado, certamente em função da gravidade da conduta perpetrada pela empresa apenada, não caberia ao intérprete desconsiderar tal distinção para igualar seus efeitos.

A identidade de alcance de ambas as sanções enseja violação à dosimetria da pena administrativa e agrava a situação da empresa contratada porque desconsidera a essencial proporcionalidade que a sanção deve guardar em relação ao grau de culpabilidade.

O novo entendimento do Tribunal de Contas da União favorece as empresas contratadas, mas não desprestigia, por outro lado, os princípios da moralidade e da probidade. Há, na verdade, respeito ao princípio da proporcionalidade da sanção em relação ao grau de culpabilidade porque preservada a possibilidade de dosimetria das penas previstas no art. 87, da lei 8.666/93.

Com efeito, a nova interpretação faculta ao gestor a possibilidade de aplicar, com efeitos práticos distintos, ora a sanção mais grave, ora a menos grave, de acordo com o caso concreto, de forma mais justa e compatível com a conduta da empresa que se pretende reprimir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1979. vol.2.

BRASIL, Lei 3.248, de 23 de outubro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm)>. Acesso em 13/07/2014.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 23/03/2014.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC2](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC2)>. Acesso em 30/03/2014.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 14.868/RJ, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, julgado em 09/10/1997, DJ de 09/12/1997. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=199100194700&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em 30/07/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 151.567 / RJ – Relator: Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS – SEGUNDA TURMA – DJ 14.04.2003 P. 208. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=681878&num\\_registro=199700732487&data=20030414&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=681878&num_registro=199700732487&data=20030414&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em 03/08/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 914.087-RJ. Relator: Ministro JOSÉ DELGADO. PRIMEIRA TURMA. DJ de 29/10/07. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3439218&num\\_registro=200700014906&data=20071029&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3439218&num_registro=200700014906&data=20071029&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em 03/08/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 9707 / PR – Relatora: Ministra LAURITA VAZ – SEGUNDA TURMA – DJ. 20.05.2002 P. 115. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=13466&num\\_registro=199800308350&data=20020520&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=13466&num_registro=199800308350&data=20020520&formato=PDF)>. Acesso em 03/08/2014.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 32.628/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC3](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=licita%E7%E3o+e+suspens%E3o+tempor%E1ria&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#DOC3)>. Acesso em 30/03/2014.

BRASIL. TRF-5 - AC: 19303 RN 92.05.24841-0, Relator: Desembargador Federal Rivalvo Costa, Data de Julgamento: 06/05/1993, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ DATA-16/07/1993. PÁGINA-28189.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.727/2006, 1ª Câmara. TC 016.873/2005-2. DOU 05/07/2006. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2006&colegiado=PRIMEIRA+CAMARA&numeroAcordao=1727& >>>. Acesso em 03/08/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 529/1998. Plenário. TC 350.176/1995-7. DOU de 25/08/1998. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC05293298P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC05293298P.pdf)>. Acesso em 27/07/2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Decisão 133/1997, Plenário, rel. Min. Bento José Bulgarin. Data da sessão 02/04/1997. Data DOU 15/04/1997, página DOU 7395. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19970204%5CGERADO\\_TC-14715.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19970204%5CGERADO_TC-14715.pdf)>. Acesso em 20/07/2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Apelação nº 67.902, 4ª Câmara, 1997.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Ap MS 2001.02.01.003253-8, DJ de 30/05/06. Disponível em <[http://www.trf2.jus.br/Paginas/Resultado.aspx?Content=4CA46B7382EE606F13660929B39F965E?proc=200102010032538&andam=1&tipo\\_consulta=1&mov=3](http://www.trf2.jus.br/Paginas/Resultado.aspx?Content=4CA46B7382EE606F13660929B39F965E?proc=200102010032538&andam=1&tipo_consulta=1&mov=3)>. Acesso em 03/08/2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal, TRF 2ª Região, Diário da Justiça de 17/02/92.

CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: Instruções didáticas. Lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. *Eficácia nas licitações e contratos*. 11ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DALLARI, Adilson. *Revista de Direito Público*. Abril/junho. 1991

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GONÇALVES, Juliana de Assis Aires. *Da inexecução dos contratos administrativos e suas consequências*. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=7662](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7662)>. Acesso em 15/03/2014.

GRAU, Eros Roberto. *Poder Discricionário*. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 93, jan/mar. 1990.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. Licitação: princípio da vinculação ao instrumento convocatório no STF, STJ e TCU. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3399, 21 out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22849>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 15º ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações. Anotada*. 3ª ed. Curitiba: ZNT Editora, 1999. p.30. Nota 7.

MONTEIRO, Yara Darci Police. *Licitação: Fases e Procedimento*. 1ª ed. São Paulo: Editora NDJ, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da licitação. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, 1995. p. 46, vol. 48.

MUKAI, Toshio. *Pena de suspensão do direito de participar de licitação, imposta pelo Estado*. BLC, n. 12, dezembro 1994.

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

SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TANAKA, Sonia Yuriko. *Licitações e Contratos Administrativos*. Organização: Odete Medauar. 1ª ed., Editora NDJ, 1998.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos – Orientações Básicas*. 2ª ed. Brasília, 2003.

VIEIRA, Vanderson Roberto. *Infrações e sanções administrativas nas licitações e contratos administrativos*. Disponível em: <<http://www.faimi.edu.br/v8/RevistaJuridica/edicao9/11sancoesadminis.pdf>>. Acesso em 23/03/2014.