



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SAJ

Pça Des. Edgard Nogueira s/n - Bairro Cabral - Centro Cívico - CEP 64000-830
Teresina - PI - www.tjpi.jus.br

Decisão Nº 12615/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

EMENTA: LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO, POR PRAZO NÃO SUPERIOR A 2 (DOIS) ANOS. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE A QUALQUER ORGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PREVISÃO EDITALÍCIA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ARTIGOS 3º E 41 DA LEI 8.666/1993. RECURSO INDEFERIDO.

DECISÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **YPÊ CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o número 35.134.154/0001-50, contra a decisão da **Comissão Especial de Licitação (CEL)** que a **INABILITOU** no bojo da Concorrência nº 17/2021 TJ/PI, cujo objeto envolve a contratação de empresa da área de construção civil para executar a **CONSTRUÇÃO DO NOVO FÓRUM E JECC DA COMARCA DE BARRAS**, a fim de servir ao Poder Judiciário do Estado do Piauí, conforme as condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

Compulsando os autos, verifica-se que a CEL inabilitou a empresa Recorrente em razão "*de ter sido constatada a existência de sanção que suspende a licitante temporariamente de participar de licitação, conforme item 7.18.6 do Edital nº 17/2021 TJ/PI*" (2775347).

A Recorrente, irressignada com a decisão que a inabilitou, interpôs Recurso Administrativo, alegando, em síntese, que "*a sanção de suspensão temporária que impede o sancionado de licitar e contratar tem abrangência restrita ao órgão ou ente estatal que aplicou a sanção*", bem como que a penalidade aplicada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI já se encontra com lapso temporal encerrado desde 03/10/2021.

Não houve formulação de Contrarrazões.

Em juízo de reconsideração, a CEL manteve sua decisão, motivo pelo qual encaminhou os autos à apreciação da autoridade superior, nos termos do art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Eis o Relatório, em apertada síntese, do que realmente importa.

Passo, doravante, a decidir.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre observar que a vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa dos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93. Esses artigos vedam à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada:

Art. 3º 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 probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, **ao qual se acha estritamente vinculada.** (grifou-se)

Vale consignar que o Princípio da Vinculação ao Edital rege todo procedimento licitatório, estabelecendo as regras do certame, de modo a garantir, dentro da própria licitação, a justa competição entre os concorrentes. Assim, a partir do momento em que as empresas se dispõem a participar de uma licitação, devem atender às regras estabelecidas. Por outro lado, deve a Administração primar pela eficiência dos serviços/produtos objetos da licitação, daí a relevância de estabelecer e seguir todos os regramentos editalícios, é o que preconiza a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

A Administração Pública não pode descumprir as normas legais, tampouco as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art.41) REsp nº 797.179/MT, 1ª T., rel. Min. Denise Arruda, j. em 19.10.2006, DJ de 07.11.2006) ”Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, **a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as formas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. Não pode administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas.** Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las. (MS nº 13.005/DF, 1ª S., rel. Min. Denise Arruda, j. em 10.10.2007, DJe de 17.11.2008, grifou-se).

Por esse princípio **tanto a licitação quanto o contrato estão adstritos ao instrumento convocatório, vinculando, portanto, os licitantes e a Administração**, conforme as palavras de Hely Lopes Meirelles (*Licitação e contrato administrativo*. 12.ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e outros. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 31):

A vinculação ao edital significa **que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto** ao procedimento, quer quanto à documentação, **às propostas**, ao julgamento e ao contrato. (grifou-se)

Nesse contexto, para cotejar as alegações da Recorrente, cabe destacar o item 3.3 e o subitem 3.3.8 do Edital da Concorrência nº 17/2021 TJ/PI, que assim dispõem:

3.3. **Não poderão participar** desta licitação, proponentes que se enquadrarem em uma ou mais das seguintes situações:

[...]

3.3.8. Empresas punidas com suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, qualquer que seja a esfera do órgão prolator da sanção, conforme arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/93 e Memorando nº 1118/2017-PJPI/TJPI/PRES (0405278). (grifou-se)

Clarividente que a empresa Recorrente, ciente da sua condição de empresa penalizada (art. 87, III, da Lei 8.666/93), não deveria sequer ter participado do certame, haja vista que, uma vez estabelecidas às regras no Edital, este se torna hígido, sendo descabida qualquer inovação, compreensão ou entendimento pessoal para a não aplicação da regra editalícia.

Outro ponto que merece destaque envolve a extensão da sanção prevista no **art. 87, III, da Lei 8.666/93, in verbis:**

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

Sobre a matéria, Marçal Justen Filho (*in* Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 13ª edição, 2009, p. 856) doutrina que as sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 87 teriam o mesmo efeito perante toda a Administração Pública:

*(...) afigura-se ofender a lógica reconhecer que a conduta ilícita do sujeito acarretaria sanção restrita ao âmbito de um único e determinado sujeito administrativo. **Se o agente apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão.** Sob um prisma sistêmico, nenhum órgão da Administração Pública poderia contratar com aquele que teve seu direito de licitar "suspensa".*

Também no sentido de que a penalidade de suspensão temporária de participar em licitação acarreta ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras a qualquer órgão da Administração Pública, segue entendimento do Judiciário, por meio do STJ:

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.” (REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208, grifou-se)

Seguindo a mesma linha, o Tribunal de Contas da União - TCU, na Câmara e posteriormente Plenário, já se manifestou sobre a ampla eficácia da suspensão temporária, alegando que a não extensão da penalidade aos demais órgãos da Administração Pública não estaria em harmonia com o objetivo da Lei nº 8.666/93. Confira-se:

***A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 estende-se à toda Administração Pública. “A vedação à participação em licitações e à contratação de particular incurso na sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 estende-se a toda a Administração direta e indireta”. Esse foi um dos entendimentos do Tribunal ao apreciar pedido de reexame interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – (Infraero), contra o Acórdão nº 1.166/2010-TCU-1ª Câmara, o qual determinou que não fossem incluídas nos editais de licitação da empresa cláusulas impedindo a participação de interessados suspensos por ente distinto da Administração Pública e de empresas de cujo ato constitutivo façam parte diretores, sócios ou dirigentes que tenham participado de outra pessoa jurídica suspensa.** Para o relator do feito, Ministro José Múcio, como o Tribunal entende que a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 restringe-se à entidade que a aplicou, não haveria razão para reforma da deliberação originária. Todavia, o Ministro-Revisor, Walton Alencar Rodrigues, dissentiu do encaminhamento proposto. Para ele, que fora, inclusive, relator da deliberação anterior, e que, na ocasião, defendeu tese idêntica à apresentada pelo relator do recurso em exame, caberia ao Tribunal rever seu posicionamento. Assim, “a proibição de contratação de particular que já revelou ser indigno de ser contratado pela Administração, descumprindo obrigações anteriormente pactuadas, como é o caso do particular punido com a sanção prevista no inciso III do art. 87, tem o nítido propósito de evitar fraudes e prejuízos ao erário”. **Por isso, citando julgado do Superior Tribunal de Justiça, destacou que o entendimento de que a suspensão imposta por um órgão administrativo, ou um ente federado, não se estende aos demais, não estaria em harmonia com o objetivo da Lei nº 8.666/93, de tornar o processo licitatório transparente e evitar prejuízos e fraudes ao erário.** inclusive impondo sanções àqueles que adotarem comportamento impróprio ao contrato firmado ou mesmo ao procedimento de escolha de propostas. Portanto, a interpretação adequada quanto à punição prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 seria pelo alcance para toda a Administração, não se restringindo aos órgãos ou entes que as aplicarem. A se pensar de outra maneira, seria possível que uma empresa, que já mantivera comportamento inadequado outrora, pudesse contratar novamente com a Administração durante o período em que estivesse suspensa, tornando a punição desprovida de sentido. Após o voto Ministro-Revisor*

Walton Alencar Rodrigues, o relator reajustou seu voto, para acompanhá-lo e considerar legal a inserção, pela Infraero, de cláusula editalícia impeditiva de participação daqueles incursos na sanção prevista no inciso III da Lei 8.666/1993, mesmo quando aplicada por outros órgãos ou entidades públicos, o que foi aprovado pelo colegiado. Acórdão n.º 2218/2011-1ª Câmara, TC-025.430/2009-5, rel. Min. José Múcio, revisor Min. Walton Alencar Rodrigues, 12.04.2011. (grifou-se)

A aplicação da sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 impede, em avaliação preliminar, a participação da empresa em certame promovido por outro ente da Administração Pública. Representação de unidade técnica do Tribunal apontou suposta irregularidade na condução pela Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz/PB da Concorrência 1/2011, que tem por objeto a contratação das obras de construção de sistema de esgotamento sanitário, custeadas com recursos de convênio firmado com a Fundação Nacional de Saúde – FNS, no valor de R\$ 5.868.025,70. A unidade técnica noticiou a adjudicação do objeto do certame à empresa MK Construções Ltda e sua homologação em 2/3/2012. Informou que já houve celebração do respectivo contrato, mas as obras ainda não iniciaram. Considerou irregular a contratação, visto que a essa empresa havia sido aplicada, pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em 8/6/2011, pena de suspensão do direito de participar de licitação ou contratar com a Administração pelo prazo de 2 anos, com base no inc. III do art. 87 da Lei 8.666/1993, por inexecução contratual. A empresa também veio a ser sancionada, com base no mesmo comando normativo, em 12/3/2012, pela Universidade Federal de Campina Grande. Estaria, pois, impedida, desde 8/6/2011, “de licitar ou contratar com quaisquer órgãos ou entidades da administração pública federal estadual, distrital ou municipal, eis que a apenação dela, pelo TRE/PB, fundamentou-se no art. 87, inciso III, da referida Lei, que, por ser nacional, alcança a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Restariam, em face desses elementos, configurados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão da medida pleiteada. O relator do feito, então, decidiu, em caráter cautelar, determinar: a) à Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz/PB que se abstenha, até deliberação do Tribunal, de executar o contrato firmado com a empresa MK Construções Ltda; b) “à Fundação Nacional de Saúde que se abstenha, até ulterior deliberação do Tribunal, de transferir recursos no âmbito do convênio PAC2-0366/2011 (...), firmado com a Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz/PB ...”; c) promover oitivas do Prefeito e da empresa acerca dos indícios de irregularidades acima apontados, os quais podem ensejar a anulação do citado certame e dos atos dele decorrentes. Comunicação de Cautelar, TC 008.674/2012-4, Ministro Valmir Campelo, 4.4.2012. (grifou-se)

Sob essa ótica, não restam dúvidas de que a proibição de contratar particular que já se revelou indigno perante a Administração, descumprindo obrigações anteriormente pactuadas, como é o caso da empresa Recorrente, punida pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI com a sanção prevista no art. 87, III, da lei 8.666/93, tem o nítido propósito de evitar fraudes e prejuízos ao erário.

Ademais, sobreleva notar que a CEL, em pesquisa ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (Documento SEI 2677964, pág. 112 e 118), constatou que a Construtora YPÊ “encontrava-se suspensa de participar de licitações no período de 03/10/2019 à 03/10/2021, em razão de punição aplicada pelo Instituto Federal do Piauí, período de tempo em que está compreendida a data da sessão pública de recebimento dos envelopes de habilitação e propostas (26/08/2021), paradigma para aferição das condições de habilitação, que, inclusive, devem ser mantidas por todo o certame e execução do contrato”. Logo, não merece prosperar o argumento da Recorrente de que no presente momento, esgotado o prazo da sanção, estaria apta a licitar.

Resta claro, portanto, que a inabilitação da Recorrente pela CEL alinha-se ao entendimento doutrinário e jurisprudencial supracitados, calcando-se no amplo alcance das restrições imposta às licitantes sancionadas com base no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, e considerando mais uma vez, a necessidade de estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório consagrado nos arts. 3º e 41, da Lei nº 8.666/93, tem-se que, após a publicação do Edital, inexistindo qualquer impugnação sobre a regra nele inscrita ou, ainda, ilegalidade a ser enfrentada pela autoridade competente, nada há que discutir no caso concreto, senão cumprir os exatos termos do instrumento convocatório.

Desse modo, **ratifico a decisão exarada pela Comissão Especial de Licitação (2857834) para negar provimento ao recurso interposto.**

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, adoto na íntegra os fundamentos exarados pela Comissão Especial de Licitação na Decisão nº 12314/2021 (2857834) para **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso da

empresa **YPÊ CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA**, mantendo a sua **INABILITAÇÃO** na Concorrência nº 17/2021 TJ/PI.

Publique-se e intimem-se.

À SLC para providências necessárias.

JOSÉ RIBAMAR OLIVEIRA
Presidente do TJ/PI



Documento assinado eletronicamente por **José Ribamar Oliveira, Presidente**, em 29/11/2021, às 09:01, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjpi.jus.br/verificar.php> informando o código verificador **2876787** e o código CRC **B1A9EAB8**.