



ILUSTRÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE INDEPENDÊNCIA- CEARÁ

ATT: ILMA. SRA. JULIANA LOIOLA BARROS
REFERÊNCIA: Tomada de Preços n.º TP SE-TP001/21

PREZADA SENHORA,

SERTÃO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 21.181.254/0001-23, com endereço à Rua Dr. Enéas Sá, nº 180, Centro, Mombaça/CE, por intermédio de seu Representante Legal, Sr. Neugno Francisco da Silva Lima, RG nº 200809708165-1 SSPDS-CE, CPF nº 069,192,794-44, devidamente credenciado, conforme documentos de credenciamento apresentados na sessão de abertura do certame em epígrafe, vem, perante esta nobre Comissão Permanente de Licitação, com fulcro no artigo 109, I, §3º da Lei 8.666/93, apresentar **IMPUGNAÇÃO (CONTRARRAZÕES) AO RECURSO ADMINISTRATIVO** protocolado pela empresa **FARIAS MAGALHÃES SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES EIRELI**, o que faz pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas:

☎ 88 2154-0290
☎ 85 98136-6015

✉ sertaoconstrutora8@gmail.com
CNPJ 21.181.254/0001-23

📍 Rua Dor Eneas Sá - Nº 180. Centro -
Mombaca-CE. Cep 63610-000

1 – DOS FATOS

Após resultado da Análise dos Documentos de Habilitação a empresa **FARIAS MAGALHÃES SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES EIRELI** apresentou Recurso Administrativo, onde, ao final, requereu a reforma da decisão que declarou como **HABILITADA** a empresa **SERTÃO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA**, ora **IMPUGNANTE/CONTRARRAZOANTE**, pedido esse totalmente infundado e desmotivado, os quais passaremos rebater.

2 – DA TEMPESTIVIDADE DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

É a presente Impugnação plenamente tempestiva, uma vez que o aviso do Recurso Administrativo ora atacado se deu na data de 06/09/2021, e sendo o prazo legal para a apresentação da presente medida recursal de 05 (cinco) dias úteis, são as contrarrazões ora formuladas plenamente tempestivas, uma vez que o termo final do prazo recursal na esfera administrativa apenas se dará em data de 14/09/2021, razão pela qual deve essa respeitável Comissão Permanente de Licitação conhecer e julgar a presente medida.

3 – DAS ALEGATIVAS DA IMPUGNADA

A Empresa Impugnada, alega que a **IMPUGNANTE/CONTRARRAZOANTE** descumpriu o item 2.1.1 do Edital, pois a mesma, supostamente, foi declarada como empresa inidônea e estaria cumprindo penalidade de suspensão, vejamos:

Tendo o processo seguido em seu rito normal de fases procedimentais, após a análise dos documentos de habilitação das empresas participantes, a empresa Sertão Construção Serviços e Locações LTDA fora HABILITADA, muito provavelmente por ausência de consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, gerenciado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

(...)

Diante das informações apresentadas fica comprovado que a empresa Sertão Construção Serviços e Locações LTDA encontra-se impedida de participar de licitações, haja vista, a Declaração de Inidoneidade aplicada pelo município de Mombaca/CE.

4 – DA REALIDADE DOS FATOS

As alegativas apresentadas pela empresa impugnada não merecem prosperar, tendo em vista que o motivo alegado para aprestação do Recurso Administrativo, ora guerreado, foi o



suposto o impedimento da IMPUGNANTE/CONTRARRAZOANTE de participar do Certame, por, supostamente, descumprir o item 2.1.1 do Edital, por ser declarada inidônea.

Vale ressaltar, que a IMPUGNANTE/CONTRARRAZOANTE nunca foi declarada como empresa inidônea por nenhum ente da ADMINISTRAÇÃO ou ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, mas sim foi alvo de uma penalidade, restrita apenas ao órgão sancionador, com impedimento de licitar ou contratar com àquela Administração, qual seja, município de Mombaca/CE, conforme podemos verificar pela certidão anexa.

Vejamos as informações que encontramos ao realizar Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica junto ao TCU:



Órgão Emissor	Certidão	Tempo de Geração (segundos)	
			✓
			✓
			✓

☎ 88 2154-0290
📞 85 98136-6015

✉ sertaoconstrutora8@gmail.com
📄 CNPJ 21.181.254/0001-23

📍 Rua Dor Eneas Sá - Nº 180. Centro - Mombaca-CE. Cep 63610-000

O suposto descumprimento do item 2.1.1 do Edital, segundo a empresa Impugnada teria ocorrido em razão de uma sanção administrativa aplicada pelo município de Mombaca/CE, vejamos o que diz a referida penalidade:

Sanção Aplicada - CEIS

Data da consulta: 30/07/2021 09:46:05
Data da última atualização: 29/07/2021 18:00:03
Quantidade de sanções encontradas: 1

EMPRESA OU PESSOA SANCIONADA

Cadastro da Receita
SERTAO CONSTRUCOES SERVICOS E LOCACOES
LTDA - 21.181.254.0001-23

[CLIQUE AQUI PARA SABER MAIS SOBRE ESSA EMPRESA](#)

**Nome informado pelo
Órgão sancionador**
SERTAO
CONSTRUCOES
SERVICOS E LOCACOES
LTDA

Nome Fantasia
SERTAO CONSTRUTORA

DETALHAMENTO DA SANÇÃO

Tipo da sanção SUSPENSAO - LEI DE LICITAÇÕES	Fundamentação legal ART. 87 - INCISO III - LEI 8666-1993	Descrição da fundamentação legal PELA INEXECUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO CONTRATO A ADMINISTRAÇÃO PODERÁ GARANTIDA A PREVIA DEFESA - APLICAR AO CONTRATADO AS SEQUINTE SANÇÕES: III - SUSPENSAO TEMPORARIA DE PARTICIPACAO EM LICITACAO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO - POR PRAZO NAO SUPERIOR A 2 (DOIS) ANOS
---	---	---

Data de início da sanção 25/06/2021	Data de fim da sanção 25/06/2023
---	--

Data de publicação da sanção 17/06/2021	Publicação DIARIO OFICIAL DO MUNICIPIO SECAO 2723 PAGINA 42	Detalhamento do meio de publicação	Data do trânsito em juizado 25/06/2021
---	---	---	--

Numero do processo 2307200155A SE SA	Abrangência definida em decisão judicial NO ÓRGÃO SANCIONADOR	Observações
--	--	--------------------

ORGÃO SANCIONADOR Nome PREFEITURA MUNICIPAL DE MOMBACA (CE)	Complemento do órgão sancionador	UF do órgão sancionador CE
--	---	--------------------------------------

Como podemos verificar, a Agravante não foi alvo de aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade, mas sim de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a **ADMINISTRAÇÃO**.

Destacamos a palavra **ADMINISTRAÇÃO**, em razão da distinção nas definições existentes no art. 6º da Lei 8.666/93, no tocante ao significado de **ADMINISTRAÇÃO** e **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, vejamos:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

Como podemos observar, é notório que o legislador quis, para os fins previstos na Lei nº 8.666/1993, distinguir "Administração" e "Administração Pública". E exatamente por isso, que verificamos que ao utilizarem termos diferentes, teriam as penalidades dos incisos III e IV, do art. 87 amplitudes distintas de aplicação.

Como meio de demonstrar com mais clareza ainda que a Sanção que consta ao consultarmos o CEIS, a Agravante solicitou, ao órgão sancionador, a informação sobre a abrangência da mesma, e, como era esperado, a resposta foi que tal penalidade estava restrita apenas ao município de Mombaça/CE, conforme podemos verificar junto ao Ofício nº 201/2021 anexo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOMBAÇA
GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO Nº 201/2021

Mombaça/CE, 09 de agosto de 2021.

Sr. Neuigno Francisco da Silva Lima
Representante Legal da Empresa Sertão Construtora

Assunto: Resposta ao ofício s/nº - sobre processo administrativo Nº
23072001SESA/SESA

Ilmo. Sr. ,

Em resposta ao ofício s/nº informo o que segue:

Primeiramente, cumpre informar que o Poder Executivo não exerce papel de órgão consultivo e, assim, quaisquer dúvidas sobre processos em andamento que seja feito através da ouvidoria municipal, em matérias previstas na lei de acesso à informação.

Por fim, no intuito de colaborar informamos que o processo administrativo Nº 23072001SESA/SESA, tem nesse momento, sua abrangência no município de Mombaça.

Sem mais para o momento, colocamo-nos a disposição

Atenciosamente,

NEY WERBSON MOREIRA ALVES
CHEFE DE GABINETE

Desta forma, fica evidente que a Agravante não descumpriu o item 2.1.1, pois, conforme Certidão Negativa anexada, a mesma não consta no Rol das Empresas Inidôneas, nem possui qualquer restrição em participar dos processos licitatórios junto ao município de Independência, pois, como já foi vastamente comprovado, a única sanção aplicada a Requerente é restrita ao município de MOMBACA.

É imperioso destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU), a quem compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, interpreta a amplitude de aplicação da sanção do art. 87, III, da Lei n. 8.666/93, depende do termo utilizado na respectiva penalidade.

Entende o TCU, de forma inequívoca, que a suspensão temporária prevista na Lei de Licitações, em vez de gerar consequências para toda a Administração Pública, deve ter seus efeitos adstritos somente ao órgão ou entidade que aplicou a sanção. É o que se observa em reiterados acórdãos, como nos seguintes:

“REPRESENTAÇÃO. DÚVIDAS SOBRE A ABRANGÊNCIA DAS PENALIDADES CONTIDAS NO ART. 87 DA LEI 8.666/1993 E NO ART. 7º DA LEI 10.520/2002. CONHECIMENTO. QUESTÃO PACIFICADA NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. FALTA DE CLAREZA DO EDITAL INSUFICIENTE PARA MACULAR O CERTAME. FALHA FORMAL. CIÊNCIA À ENTIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

(...) Quanto à abrangência da sanção, o impedimento de contratar e licitar com o ente federativo que promove o pregão e fiscaliza o contrato (art. 7º da Lei 10.520/02) é pena mais rígida do que a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com um órgão da Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/93), é mais branda do que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com toda a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/93). (Acórdão n.º 2.530/2015 – TCU – Plenário – Rel. Min. Bruno Dantas, 14/10/2015)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO MCID 16/2014. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GARÇOM. INABILITAÇÃO DA FIRMA REPRESENTANTE EM RAZÃO DA APLICAÇÃO DA SANÇÃO PREVISTA NO ART. 87, III, LEI 8.666/1993, PELA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO

ESTADO DA BAHIA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA EXTENSÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL: EFEITOS DA SUSPENSÃO TEMPORÁRIA APLICAM-SE NO ÂMBITO AO ÓRGÃO/ENTIDADE SANCIONADOR. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME LICITATÓRIO. OITIVA DO PREGOEIRO E DA CGRL/MCID. ADMINISTRAÇÃO APLICOU O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. SUPERVENIÊNCIA DE INDÍCIOS DE USO INDEVIDO DAS PREFERÊNCIAS ATRIBUÍDAS A MICRO EMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE POR PARTE DA EMPRESA REPRESENTANTE. OUTRAS RAZÕES PLAUSÍVEIS PARA AFASTAR DO CERTAME A EMPRESA REPRESENTANTE. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DETERMINADA NOS AUTOS. OITIVA DA REPRESENTANTE. MANIFESTAÇÕES. CIÊNCIA À CGRL/MCID QUANTO AOS PROCEDIMENTOS PARA AFERIÇÃO DA RECEITA BRUTA DAS EMPRESAS LICITANTES. COMUNICAÇÕES.

(...)

Os efeitos da sanção de suspensão temporária de participação em licitação (art. 87, III, Lei 8.666/93) são adstritos ao órgão ou entidade sancionadora. (Acórdão n.º 504/2015 – TCU – Plenário – Rel. Min. Weder de Oliveira, 11/03/2015)

(Grifo nosso)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA DESARMADA E DE SEGURANÇA PATRIMONIAL. CLÁUSULA IMPEDITIVA DA PARTICIPAÇÃO DE POTENCIAL LICITANTE QUE HAJA SIDO SUSPENSA TEMPORARIAMENTE PARA LICITAR POR OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE. CONHECIMENTO. OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU AO INTERESSE PÚBLICO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR REQUERIDA. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

(...)

Em observância ao princípio da supremacia do interesse público, não se configura hipótese de anulação do procedimento licitatório ou do contrato firmado, o fato de empresa ter sido impedida de participar do certame, por força de interpretação errônea na aplicação da penalidade de suspensão prevista no art. 87, inciso III, da Lei

8.666/1993 (válida apenas em relação ao órgão ou entidade que a aplicou) quando é baixa a materialidade do objeto, não houve restrição à competitividade da licitação e nem indícios de conluio entre licitantes e gestores. (Acórdão n.º 1.457/2014 – TCU – Plenário – Rel. Min. Augusto Sherman, 04/06/2014)
(Grifo nosso)

Como podemos notar, esses entendimentos, no sentido de que as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, previstas no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, alcançam apenas o órgão ou a entidade que as aplicaram, encontram-se sedimentados no âmbito do TCU.

Nesse diapasão, também é extremamente relevante destacar a interpretação da AGU acerca da questão. Inicialmente, importa apontar que a Lei Complementar nº 73/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e deu outras providências, dispõe que são atribuições do Advogado-Geral da União “unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal.”

À Consultoria-Geral da União, por sua vez, direta e imediatamente subordinada ao Advogado-Geral da União, incumbe, principalmente, colaborar com este em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República, por meio da produção de pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição.

Exatamente no exercício da competência de assessoramento jurídico ao Presidente da República, fixada pelo art. 4º, inciso XI, cumulada com o art. 10, ambos da Lei Complementar nº 73/1993, a Consultoria-Geral da União uniformizou a jurisprudência administrativa sobre a abrangência da sanção prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/1993, dirimindo, assim, a controvérsia existente a respeito da aplicação da referida penalidade.

A distinção feita pelo TCU foi consagrada, pela AGU, com a elaboração do Parecer nº 02/2013/GT/Portaria nº 11, de 10 de agosto de 2012, aprovado pelo Consultor-Jurídico da União. A propósito, confirmam-se trechos extraídos do referido documento, *verbis*:

“Parecer nº 02/2013/GT/Portaria nº 11, de 10 de agosto de 2012

I – RELATÓRIO

Os membros da Comissão de Atualização de Editais, durante as discussões para confecção e atualização das minutas, perceberam a necessidade de provocar a Consultoria-Geral da União sobre o tema relacionado à amplitude dos efeitos da sanção suspensão de licitar, prevista pela Lei ns 8.666/93.

2. *É cediço que há divergência sobre o assunto, do que derivou, inclusive, anterior manifestação do DECOR, expressada através do Parecer Nº 87/2011/DECOR/CGU/AGU, no processo Nº 00402.001219/2010-36.*

(...)

4. *Tal entendimento contrasta com a opinião predominante entre os membros da Comissão de Atualização, identificada também em grande parte dos órgãos de Consultoria Jurídica da União nos estados e em recente Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.*
5. *Nesta feita, a presente manifestação objetiva sugerir nova análise sobre o tema, pela Consultoria-Geral da União, através do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR), com análise dos argumentos abaixo transcritos e, se possível, revisão do entendimento outrora externado n Parecer NQ87/2011/DECOR/CGU/AGU.*
6. *É o sucinto relatório.*

(...)

10. *A “suspensão temporária de licitar e contratar”, nos moldes estabelecidos pelo legislador, é uma sanção que atinge o direito do particular em participar de licitação ou mesmo em firmar contratos administrativos. Este efeito é idêntico ao estabelecido pela Lei ns 8.666/93, para a sanção denominada “declaração de inidoneidade”. Quanto a isso não há dúvida; a polêmica envolve a amplitude de tais efeitos, notadamente em relação à sanção “suspensão temporária de licitar e contratar”.*
11. *Para uma corrente, as sanções se assemelham. Sua diferença fundamental estaria no prazo da punição; na suspensão elegeria o limite temporal de 2 anos, conquanto na declaração de inidoneidade não haveria prazo final definido, perdurando o impedimento enquanto persistissem os motivos da punição ou até que fosse o particular reabilitado pela própria autoridade que aplicou a penalidade, mediante o ressarcimento à Administração, dos prejuízos causados, após o prazo mínimo de dois anos. Esse foi o entendimento abraçado pelo Parecer Nº 87/2011/DECOR/CGU/AGU.*
12. *Tal raciocínio é também reconhecido em decisões do Superior Tribunal de Justiça. Aquele Tribunal Superior, em vários acórdãos, tem se posicionado pela incidência geral da penalidade de suspensão, o que impediria a participação da empresa suspensa em qualquer outro certame.*

(...)

14. *Tal interpretação, de amplitude alargada aos efeitos da sanção "suspensão temporária de licitar e contratar" impede a participação em qualquer outro certame público e continua sendo adotada pelo STJ.*
15. *Uma segunda corrente identifica outras diferenças entre as sobreditas sanções, defendendo amplitude mais restrita aos efeitos da sanção "suspensão temporária de licitar e contratar". O Tribunal de Contas da União, há anos, vem seguindo tal raciocínio, tanto que determinava aos órgãos públicos que se abstivessem de incluir em seus editais a vedação à participação, nas licitações promovidas, de empresas que tivessem sido apenadas com a suspensão do direito de licitar (inc. III, art. 87 da Lei ns 8.666/93), exceto nos casos em que a suspensão tivesse sido imposta pelo próprio ente realizador do certame.*

(...)

23. *Mais recentemente, o TCU determinou cautelarmente alteração de edital da Infraero, para limitar a restrição ao direito de participar do certame apenas a empresa que se encontrar suspensa de licitar ou contratar com aquela estatal, consagrando o entendimento de que a sanção "suspensão temporária de licitar e contratar" possui efeitos de amplitude restrita ao órgão sancionador. Vejamos notícia veiculada no informativo ns 139 do TCU.*

As sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, previstas no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, alcançam apenas o órgão ou a entidade que as aplicaram Representação formulada por empresa apontou supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 122/ADCO/SRGO/2012, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, que tem por objeto "a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte de cargas e encomendas via aérea e/ou terrestre, em âmbito nacional, no sistema direto e exclusivo (porta-a-porta), para atendimento à Superintendência Regional do Centro-Oeste, aeroportos e grupamentos de navegação aérea (gnas) vinculados". A autora da representação apontou possível falta de conformidade entre o comando contido no subitem 3.5.3 do edital do citado pregão, o disposto no art. 7º da Lei 10.320/2005 e os princípios da competitividade. Tal cláusula do edital impedia a participação, na licitação, de empresa apenada com as sanções previstas no art. 87,

inciso III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração) não só pela Infraero, mas também por outros entes da Administração, em qualquer de suas esferas. Em face de tal vedação, a autora estaria impedida de participar desse certame, por ter sido apenada por entidade que não a Infraero. O relator, ao reconhecer a pertinência de suas alegações e endossar o entendimento da unidade técnica, anotou que a citada cláusula “está em desacordo com o disposto nos arts. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 e 7º da Lei 10.520/2002 e, também, com a jurisprudência do Tribunal, consoante explicitado no Acórdão 3.243/2012 – TCU – Plenário...”. E também que a extrapolação a outros entes da Administração dos efeitos de sanção somente poderia ocorrer na hipótese prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/1993 (declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública). Em face desse panorama e da iminência de realização do certame, o relator entendeu configurados o fumus boni iuris e o periculum in mora e determinou à Infraero, em caráter cautelar, que promova a correção do subitem 3.5.3 do referido edital, a fim de ajustá-lo ao disposto nos referidos comandos normativos, “no sentido de limitar o impedimento de participar do certame apenas a empresa que se encontrar suspensa de licitar ou contratar com aquela estatal, consoante entendimento constante do Acórdão 3.243/2012 – TCU – Plenário”. O Plenário do Tribunal endossou essa providencia. Precedente mencionado: Acórdão 3.243/2012 – Plenário. Comunicação de Cautelar, TC-046.782/2012-5, relator Ministro Aroldo Cedraz, 6.2.2013).

- 24. Realmente, o legislador, quando trata da sanção suspensão de licitar e contratar, remete seus efeitos à “Administração”; já quando discorre sobre a sanção declaração de inidoneidade, impõe seus efeitos em relação à “Administração Pública”. Tais conceitos, corriqueiramente usados como sinônimos, foram definidos de forma diversa pela Lei nº 8.666/93.**
- 25. A diversidade, aparentemente de fundamentos singelos, coaduna-se com a própria diferenciação de conceitos estabelecida pelo artigo 6º do estatuto (Incisos XI e XII), que estabelece “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 (Inc. XI); diferenciando-a do conceito de “Administração”, que seria entendida como órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente (Inc XII).**

(...)

27. *Essa diferenciação justifica a nuance procedimental prevista pelo legislador, em razão da qual a declaração de inidoneidade deve ser aplicada pelo Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Municipal, o que denota a preocupação em transferir a competência para aplicação de tal penalidade (justamente Belos seus efeitos mais amplos) para autoridades de maior hierarquia.*

(...)

30. *Não se trata de uma escolha livre, por parte do aplicador do direito, de acordo com suas convicções morais ou com sua percepção do que será melhor para o Poder Público, mas da escorreita interpretação sobre os ditames legais e constitucionais estabelecidos pelas instâncias legitimamente competentes, já que a limitação constitucional ao estabelecimento de restrições aos direitos das pessoas (físicas ou jurídicas), pelo Poder Público, é um direito fundamental que se impõe à atividade administrativa.” (Parecer nº 02/2013/GT/Portaria nº 11, de 10 de agosto de 2012, aprovado pelo Despacho nº 296/2013, do Consultor-Geral da União)
(Grifo nosso)*

A doutrina majoritária também sustenta, em respeito ao princípio da federação, que os efeitos da suspensão temporária devem ser limitados, não podendo ultrapassar a esfera política do órgão que aplicou a sanção. Assim, penalidades de suspensão temporária aplicadas pelos Municípios, pelos Estados ou pelo Distrito Federal não podem, por exemplo, afetar licitações e contratações das autarquias e fundações públicas federais.

Celso Rocha Furtado, atento às definições conceituais inseridas na Lei das Licitações, afirma que:

*“(...) a suspensão temporária somente é válida e, portanto, somente impede a contratação da empresa ou profissional punido durante sua vigência perante a unidade que aplicou a pena; a declaração de inidoneidade impede a contratação da empresa ou profissional punido, enquanto não reabilitados, em toda a Administração Pública federal, estadual e municipal, direta e indireta” (FURTADO, 2007, p. 217)
(Grifo nosso)*

Valioso é o posicionamento do professor Floriano Azevedo Marques Neto, que questiona o “absurdo” que haveria se as penalidades de suspensão e de declaração de inidoneidade tivessem o mesmo âmbito de aplicação, pois seriam equivalentes, senão vejamos:

“E aqui reside justamente o eixo do argumento: entendêssemos nós que a suspensão e a inidoneidade, ambas, têm o mesmo âmbito de conseqüências, e chegaríamos ao absurdo de tornar as duas penalidades indiferenciadas. Sim, porque ambas possuem uma conseqüência comum: impedem que o apenado participe de licitação ou firme contrato administrativo. Se desconsiderarmos as diferenças de extensão que ora sustentamos, perderia o sentido existirem duas penalidades distintas. Afinal ambas teriam a mesma finalidade, a mesma conseqüência e o mesmo âmbito de abrangência. Estaríamos diante de interpretação que leva ao absurdo.” (MARQUES NETO, 1995, p. 3)
(Grifo nosso)

Nesse compasso, é evidente que as sanções prescritas pela Lei nº 8.666/1993 estão enumeradas e posicionadas de forma a sugerir uma graduação de gravidade, ou seja, cada uma delas corresponde a um patamar superior de gravidade na conduta punível, da pena mais branda até a mais gravosa. Nesse sentido, veja-se o ensinamento de Marçal Justen Filho, para quem o princípio fundamental quanto às infrações recai sobre a reprovabilidade da conduta:

“O princípio fundamental atinente à configuração de infrações reside na reprovabilidade da conduta do particular. Isso significa que a infração se caracterizará pelo descumprimento aos deveres legais ou contratuais, que configure materialização de um posicionamento subjetivo reprovável.

Dai se segue que não se configura infração quando a conduta externa do agente não seja acompanhada de um posicionamento subjetivo imaterial merecedor de reprovação. Isso não equivale a exigir a presença de dolo, na acepção da vontade de produzir um resultado antijurídico ou de aceitar sua concretização. Também se configura o elemento subjetivo reprovável quando o sujeito deixa de adotar as precauções e cautelas inerentes à posição jurídica de partícipe de uma relação jurídica com a Administração Pública. A culpa em sentido estrito consiste na ausência da diligência necessária e inerente ao sujeito contratado para executar certa prestação.” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 621)
(Grifo nosso)