



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
IMPETRANTE : AVANSYS TECNOLOGIA LTDA
ADVOGADO : JOSE LEITE SARAIVA FILHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO PELO PRAZO DE UM ANO. PENALIDADE IMPOSTA COM BASE NO ART. 7º DA LEI 10.520/02. DETRAÇÃO. TERMO INICIAL. PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL OU REGISTRO NO SICAF. SUFICIÊNCIA DA DIVULGAÇÃO DOS ATOS NO ÓRGÃO OFICIAL DE IMPRENSA PARA PRODUÇÃO DE EFEITOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Cinge-se a controvérsia em fixar o termo inicial para efeito de detração da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/02: se ele coincide com a publicação da decisão administrativa na imprensa oficial, ou com o registro das suas conclusões no banco de dados do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

2. Embora preveja a sanção, a lei ordinária silencia quanto o início do fluxo do prazo para a contagem da detração. Coube ao Decreto 5.450/05, ao regulamentá-la, prever, em seus arts. 3º, § 2º, 25, § 1º, e 28, parágrafo único, que o credenciamento do licitante condiciona-se ao registro atualizado da sua situação cadastral no banco de dados do SICAF.

3. Com efeito, se a União impõe uma penalidade por um órgão da sua própria estrutura, a presunção é a de que o próprio ente federado esteja ciente de que, a partir daquela publicação, foi aplicada à determinada empresa uma sanção administrativa.

4. Por conseguinte, se a publicação se deu em órgão da imprensa oficial, nos termos do que prevê o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, seria contraditório e artificial se supor que, a partir dali, não haveria ciência do ente federal, e, consequentemente, não seria capaz de dar início ao cômputo da detração.

5. A própria Lei 8.666/93, em seu art. 6º, XIII, estabelece, como linha de princípio, que os atos relativos aos procedimentos licitatórios federais serão divulgados no Diário Oficial da União.

6. A conclusão de que o marco inicial da detração coincidiria com a inscrição no SICAF é extraída de leitura sistemática do decreto regulamentador. A lei, todavia, ato normativo primário, nada explicitou sobre essa questão, o que se traduz, se não em violação, em vulneração ao princípio da legalidade estrita.

7. Reconhecimento de tempo total suficiente para declarar cumprida a penalidade imposta à impetrante.

8. Segurança concedida. Agravo regimental prejudicado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator, Ari Pargendler e Herman Benjamin, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães.

Sustentaram, oralmente, os Drs. JOSE LEITE SARAIVA FILHO, pela impetrante, e VIRGINIA CHARPINEL JUNGER CESTARI, pela União.

Brasília (DF), 09 de abril de 2014 (Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : AVANSYS TECNOLOGIA LTDA
ADVOGADO : JOSE LEITE SARAIVA FILHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de concessão de medida liminar, impetrado pela empresa Avansys Tecnologia Ltda. contra ato praticado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Para a perfeita compreensão da controvérsia, reproduzo o seguinte trecho da petição inicial (fls. 2/7):

A impetrante requereu, liminarmente, a suspensão dos "efeitos do ato coator até o julgamento final do presente mandado de segurança". No mérito, pleiteou fosse "concedida a ordem para determinar o desconto (detracção) da parte já cumprida pela Empresa da pena imposta pelo ato impetrado, no importe de 11 (onze) meses e 8 (oito) dias - 342 (trezentos e quarenta e dois) dias, fixando-se o termo final da penalidade em 26/02/2014".

Em 5/2/2014, indeferi o pedido de concessão de medida liminar e determinei: I) a notificação da autoridade apontada como coatora, para que prestasse informassões; (II) a ciência ao órgão de representação judicial da União para, querendo, ingressar no feito; e (III) a abertura de vista ao Ministério Público Federal.

Contra essa decisão, a parte impetrante interpôs agravo regimental, que se encontra pendente de julgamento.

Em suas informações, a autoridade apontada como coatora, após afirmar que "a proibição de licitar ou contratar com a União vincula-se ao registro da restrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF", asseverou que "não se opõe ao abatimento da fração temporal já cumprida pela impetrante", devendo-se considerar, no entanto, "como termo a quo para o início da contagem do prazo correspondente á condenação, a data do registro da restrição no SICAF".

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

República Geraldo Brindeiro, opinou pela concessão da segurança.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : AVANSYS TECNOLOGIA LTDA
ADVOGADO : JOSE LEITE SARAIVA FILHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

VOTO-VENCIDO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Conforme consta dos autos, o Departamento de Polícia Federal, no âmbito do Processo Administrativo nº 08206.001107/2010-51, impôs à empresa impetrante a penalidade de que trata o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (impedimento de licitar e contratar com a União, bem como descredenciamento do SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), ante irregularidade no curso do Pregão Eletrônico nº 11/2009 - CTI/DP (a impetrante forneceu atestado de capacidade técnica reputado como falso).

Após obter, administrativamente, a redução do período em que deveria cumprir a penalidade (de três anos para um ano), a impetrante buscou, ainda na via administrativa, a detração dos dias já cumpridos da penalidade, porém, sem obter sucesso. Daí a presente impetração.

Como a autoridade apontada como coatora, nas informações prestadas, manifestou concordância quanto à detração em si, resta, unicamente, definir se os períodos a serem abatidos devem ter por marco inicial as publicações das decisões administrativas na imprensa oficial (como quer a empresa impetrante) ou os respectivos registros dos dados (quais sejam, as decisões que impuseram as penalidades, os períodos em que a penalidade ficou suspensa ou foi reduzida, por força de decisão administrativa ou judicial) no SICAF.

A meu sentir, na esteira da manifestação do Ministério Público Federal, **é a partir da inserção das informações no SICAF que se dá o efetivo cumprimento da penalidade.** Explico.

A Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico e que fundamentou a aplicação da penalidade à impetrante, **não** trata, expressamente, do termo inicial das sanções impostas, na forma do seu art. 7º, aos licitantes.

Nada obstante, no Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou a citada lei, **há**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dispositivos que corroboram o posicionamento adotado pela autoridade coatora e pelo Ministério Público Federal.

Com efeito, nos termos do § 2º do art. 3º desse decreto, o credenciamento dos licitantes e a sua manutenção dependerão de "*registro atualizado*" no SICAF.

A seu turno, o § 1º do art. 25 do mesmo diploma estabelece que a "*habilitação dos licitantes será verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos*".

Ainda a esse respeito, vale destacar o parágrafo único do art. 28 do citado decreto, segundo o qual "*as penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF*".

Ademais, a Instrução Normativa nº 2, de 11/10/2010 (alterada pelas Instruções Normativas nºs 1 e 5, de 2012, e 4, de 2013), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao estabelecer "*normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF*", aponta para a mesma direção. Confira-se: (I) "*o SICAF deverá conter os registros das sanções aplicadas pela Administração Pública, inclusive relativas ao impedimento para contratar com o Poder Público, conforme previsto na legislação*" (§ 3º do art. 3º); (II) "*na modalidade licitatória estabelecida pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o edital definirá a verificação on line no SICAF, na fase de habilitação*" (§ 3º do art. 4º); (III) "*o órgão ou entidade [...] responsável pela aplicação de sanção administrativa, prevista na legislação de licitações e contratos, deverá registrar a ocorrência no SICAF*" (art. 38, **caput**); (IV) "*após o registro da sanção, o órgão ou entidade responsável por sua aplicação realizará comunicação ao fornecedor, informando que o fato foi registrado no SICAF*" (art. 41, **caput**); e (V) "*decorrido o prazo da penalidade registrada no sistema, o fornecedor estará apto a participar de licitações e contratações públicas*" (art. 42, **caput**).

De se ver, portanto, que os registros no multicitado sistema informatizado (SICAF) conferem, no que diz respeito às penalidades impostas a fornecedores de bens e serviços à Administração Pública, **publicidade e segurança jurídica**, servindo como meio de proteger a confiança dos administrados. Tudo na linha do que preceitua o **caput** art. 2º da Lei nº 9.784/99, que tem a seguinte dicção:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por tais razões, entendo que é a partir da efetiva inscrição no SICAF que a penalidade passa a gerar efeitos jurídicos, daí nascendo a obrigação de seu cumprimento. Essa, pois, deve ser a baliza para a detração pretendida pela empresa impetrante.

Fixada tal premissa, passo ao cálculo do período da penalidade que já foi cumprido pela empresa.

A punição foi imposta por meio da Portaria nº 2.220/2011, do Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, publicada no Boletim de Serviço de 25/4/2011 (fl. 12).

Inconformada, a empresa impetrante interpôs recurso administrativo, recebido com efeito suspensivo, porém improvido mediante decisão publicada no Diário Oficial da União de 23/12/2011. Nessa data, de acordo com a própria impetrante, *"a penalidade começou a ser aplicada, inclusive com a inscrição no SICAF"* (fl. 2).

No entanto, a inserção desse dado no SICAF somente ocorreu em 6/1/2012, data que deve ser considerada como o início do primeiro período de cumprimento da sanção.

Ainda irresignada com a penalidade que lhe foi imposta, a empresa apresentou pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo. Esse pedido foi provido, determinando-se a reabertura da instrução do processo administrativo, mediante juízo de retratação, por meio de decisão datada de 28/3/2012 (publicada em 29/3/2012 e implementada em 4/4/2012).

A informação referente ao pedido de reconsideração foi introduzida no SICAF em 4/4/2012, marco final do primeiro período em que a impetrante cumpriu a penalidade, que, desse modo, totaliza 90 (noventa) dias - de 6/1/2012 a 4/4/2012 (PERÍODO 1).

Efetivada a nova instrução do processo administrativo, o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal manteve a sanção (impedimento de licitar e contratar, bem como descredenciamento do SICAF), mas reduziu o tempo de cumprimento para 01 (um) ano. Tudo conforme portaria publicada no DOU de 29/4/2013, data em que, nos dizeres da empresa impetrante, a sanção foi reimplementada.

O registro dessa informação no SICAF, contudo, foi efetivado em 30/4/2013, marco inicial do segundo período a ser objeto de detração.

Foi então que a impetrante interpôs novo recurso administrativo, recebido pelo Diretor-Geral do DPF sem efeito suspensivo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Esse ato do Diretor-Geral do DPF (manutenção da penalidade, após a nova instrução processual no âmbito administrativo) motivou a impetração de mandado de segurança, com pedido de antecipação da tutela jurisdicional e, na sequência, de agravo de instrumento, que, em 27/8/2013, foi provido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, "*para conferir efeito suspensivo ao recurso interposto pela suplicante na esfera administrativa [...], restando sobrestada a penalidade que lhe foi imposta pela autoridade [então] impetrada, até apreciação, pela autoridade competente, do aludido recurso*" (fl. 88).

A decisão do TRF da 1ª Região foi comunicada ao Departamento de Polícia Federal em 28/8/2013, mesma data em que foi novamente suspensa, no SICAF, a sanção imposta à empresa impetrante.

Tem-se, aqui, o segundo período de tempo que deve ser abatido da penalidade aplicada em definitivo: 121 (cento e vinte e um) dias - de 30/4/2013 a 28/8/2013 (PERÍODO 2).

Após a concessão do efeito suspensivo pelo TRF da 1ª Região, o Ministro de Estado da Justiça, mediante decisão publicada no DOU de 9/10/2013 (fl. 92), desproveu o recurso administrativo da empresa, tornando definitiva a punição pelo período de um ano.

Esse ato do Ministro de Estado da Justiça, o objeto da presente impetração, foi devidamente registrado no SICAF em 2/12/2013, data em que a reprimenda administrativa voltou a surtir efeitos (conforme documento de fls. 93/94).

Nesse amplo contexto, o tempo restante de cumprimento da pena aplicada à empresa Avansys Tecnologia Ltda. pode ser assim resumido:

- somam-se os períodos 1 e 2 de cumprimento da pena - 90 (noventa) dias + 121 (cento e vinte e um) dias, alcançando-se um subtotal de 211 (duzentos e onze) dias;
- subtraem-se esses 211 (duzentos e onze) dias do tempo fixado em definitivo, ou seja, 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, atingindo-se um segundo subtotal de 154 (cento e cinquenta e quatro) dias.

Ora, considerando que, entre a data na qual foi realizado o registro no SICAF da decisão final do Ministro de Estado da Justiça (2/12/2013) e a presente data (9/4/2014) já se passaram 129 (cento e vinte e nove) dias, restam **ainda** 25 (vinte e cinco) dias de sanção a ser cumprida.

Em conclusão, o termo final da penalidade de que trata o presente mandado de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

segurança ocorrerá **apenas** no próximo dia 4/5/2014.

Com essas considerações, concedo **parcialmente** a segurança pleiteada, a fim de possibilitar o abatimento dos dias em que a impetrante efetivamente já cumpriu a penalidade, na forma acima explicitada, restando prejudicado o agravo regimental interposto contra a decisão pela qual indeferi o pedido de concessão de medida liminar.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : **AVANSYS TECNOLOGIA LTDA**
ADVOGADO : **JOSE LEITE SARAIVA FILHO E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Trata-se de mandado de segurança impetrado por AVANSYS TECNOLOGIA LTDA contra ato do MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, haurido em situação fática assim descrita na petição inicial (fls. 2/3e):

No âmbito da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação do Departamento da Polícia Federal foi instaurado processo administrativo sob o nº 08206.001107/2010-51 para apuração de suposta irregularidade no curso do Pregão Eletrônico nº 11/2009-CTI/DPF, no qual a Impetrante forneceu atestado de capacidade técnica cuja veracidade foi questionada.

Após a fase de instrução, entendendo que o mencionado atestado seria falso, o Exmo. Sr. Diretor-Geral do DPF aplicou à Impetrante a sanção de proibição de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, decisão essa publicada em Boletim de Serviço na data de 25/04/11 (doc. II).

O Interposto recurso a Autoridade Impetrada (doc. III), recebido com efeito suspensivo, foi improvido, conforme decisão publicada no DOU de 23/12/11 (doc. IV), quando a penalidade imposta começou a ser aplicada, inclusive com a inscrição no SICAF (doc. V).

Dessa decisão no recurso, a Impetrante apresentou pedido de reconsideração (doc. VI), SEM EFEITO SUSPENSIVO, o qual foi provido mediante juízo de retratação em 28/03/12 (doc. VII), com publicação em 29/03/12 e implementação em 04/04/12, isto é, 101 (cento e um) dias de cumprimento da pena imposta, determinando -se a reabertura da instrução (doc. VII).

Após nova instrução, nova decisão do Sr. Diretor -Geral do DPF manteve a sanção à Impetrante de proibição de licitar ou contratar com a União , contudo reduziu-a para o prazo de 1 ano (publicação no DOU de 29/4/13, doc. VIII).

Irresignada, em 30/4/13, a Impetrante interpôs novo recurso (doc. IX) à Autoridade Impetrada, recebido sem efeito suspensivo, tendo sido reimplementada a sanção a partir da própria decisão daquele Diretor-Geral em 29/4/13.

O efeito suspensivo ao aludido segundo recurso administrativo somente veio a ser obtido pela Impetrante por meio de provimento judicial em 27/08/13 (doc. X), cujo cumprimento, isto é, a suspensão da penalidade já reaplicada somente ocorrera em 30/08/13 (doc. XI), ou seja, após 123 dias.

Em 9/10/2013 foi publicado no DOU decisão da Autoridade Impetrada negando provimento ao recurso da Impetrante e mantendo a penalidade de um ano aplicada e parcialmente implementada. EIS O ATO IMPETRADO (doc.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

XII).

Tal decisão foi implementada pelo DPF, independentemente de revogação judicial da liminar judicial mencionada (doc. XIII).

Dentre os relevantes termos constantes do segundo recurso administrativo da Impetrante, consta o pedido para o abatimento da pena já cumprida desde a primeira aplicação, porquanto não ressalvado esse desconto quando da nova redução que reduzira a pena inicialmente imposta.

A ausência dessa espécie de detração, isto é, desse abatimento, ocasionou ilegal elevação da pena aplicada. TODAVIA, TAL PRETENSÃO NÃO FORA ACOLHIDA PELO ATO IMPETRADO, constituindo-se no fundamento deste writ, juntamente com a fixação do termo final da penalidade imposta, o que igualmente não promoveu o ato ora atacado.

O eminente Min. SÉRGIO KUKINA, relator original do feito, narrou e delimitou a controvérsia posta na presente ação mandamental nos seguintes termos, *verbis*:

Conforme consta dos autos, o Departamento de Polícia Federal, no âmbito do Processo Administrativo nº 08206.001107/2010-51, impôs à empresa impetrante a penalidade de que trata o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (impedimento de licitar e contratar com a União, bem como descredenciamento do SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), ante irregularidade no curso do Pregão Eletrônico nº 11/2009 - CTI/DP (a impetrante forneceu atestado de capacidade técnica reputado como falso).

Após obter, administrativamente, a redução do período em que deveria cumprir a penalidade (de três anos para um ano), a impetrante buscou, ainda na via administrativa, a detração dos dias já cumpridos da penalidade, porém, sem obter sucesso. Daí a presente impetração.

Como a autoridade apontada como coatora, nas informações prestadas, manifestou concordância quanto à detração em si, resta, unicamente, definir se os períodos a serem abatidos devem ter por marco inicial as publicações das decisões administrativas na imprensa oficial (como quer a empresa impetrante) ou os respectivos registros dos dados (quais sejam, as decisões que impuseram as penalidades, os períodos em que a penalidade ficou suspensa ou foi reduzida, por força de decisão administrativa ou judicial) no SICAF.

É o relatório



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO PELO PRAZO DE UM ANO. PENALIDADE IMPOSTA COM BASE NO ART. 7º DA LEI 10.520/02. DETRAÇÃO. TERMO INICIAL. PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL OU REGISTRO NO SICAF. SUFICIÊNCIA DA DIVULGAÇÃO DOS ATOS NO ÓRGÃO OFICIAL DE IMPRENSA PARA PRODUÇÃO DE EFEITOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Cinge-se a controvérsia em fixar o termo inicial para efeito de detração da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/02: se ele coincide com a publicação da decisão administrativa na imprensa oficial, ou com o registro das suas conclusões no banco de dados do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.
2. Embora preveja a sanção, a lei ordinária silencia quanto o início do fluxo do prazo para a contagem da detração. Coube ao Decreto 5.450/05, ao regulamentá-la, prever, em seus arts. 3º, § 2º, 25, § 1º, e 28, parágrafo único, que o credenciamento do licitante condiciona-se ao registro atualizado da sua situação cadastral no banco de dados do SICAF.
3. Com efeito, se a União impõe uma penalidade por um órgão da sua própria estrutura, a presunção é a de que o próprio ente federado esteja ciente de que, a partir daquela publicação, foi aplicada à determinada empresa uma sanção administrativa.
4. Por conseguinte, se a publicação se deu em órgão da imprensa oficial, nos termos do que prevê o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, seria contraditório e artificial se supor que, a partir dali, não haveria ciência do ente federal, e, consequentemente, não seria capaz de dar início ao cômputo da detração.
5. A própria Lei 8.666/93, em seu art. 6º, XIII, estabelece, como linha de princípio, que os atos relativos aos procedimentos licitatórios federais serão divulgados no Diário Oficial da União.
6. A conclusão de que o marco inicial da detração coincidiria com a inscrição no SICAF é extraída de leitura sistemática do decreto regulamentador. A lei, todavia, ato normativo primário, nada explicitou sobre essa questão, o que se traduz, se não em violação, em vulneração ao princípio da legalidade estrita.
7. Reconhecimento de tempo total suficiente para declarar cumprida a penalidade imposta à impetrante.
8. Segurança concedida. Agravo regimental prejudicado.

VOTO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA (Relator):

A questão nuclear da presente ação mandamental, conforme antecipado no relatório, consiste em fixar o termo inicial para efeito de detração da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/02: se ele coincide com a publicação da decisão administrativa na imprensa oficial, ou com o registro das suas conclusões no banco de dados do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. O referido dispositivo ostenta a seguinte redação:

Art. 7º. Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Embora preveja a sanção, a lei ordinária silencia quanto o início do fluxo do prazo para a contagem da detração. Coube ao Decreto 5.450/05, ao regulamentá-la, prever, em seus arts. 3º, § 2º, 25, § 1º, e 28, parágrafo único, que o credenciamento do licitante condiciona-se ao registro atualizado da sua situação cadastral no banco de dados do SICAF.

Penso, todavia, que a necessária publicidade surge em momento anterior, isto é, com a publicação da penalidade no veículo de imprensa oficial, no caso o Diário Oficial da União.

Com efeito, se a União impõe uma penalidade por um órgão da sua própria estrutura, a presunção, com a devida vênia, é a de que o próprio ente federado esteja ciente de que, a partir daquela publicação, foi aplicada à determinada empresa uma sanção administrativa. Situação diversa dar-se-ia, por exemplo, se a reprimenda fosse imposta por um Estado ou Município, onde seria lógico consultar a um banco de dados central que reunisse informações sobre a higidez de empresas participantes de certames licitatórios. Ademais, vale aqui a analogia, é cediço que, na seara processual, sobre o magistrado recai a obrigação do conhecimento da legislação federal, cabendo às partes dar-lhe ciência da existência de eventual lei local que afete o reconhecimento do direito invocado.

Com relação à legislação e, naturalmente, a assuntos da alçada federal, a presunção, reitere-se, é de que sejam do conhecimento da União. A esse respeito, vale consignar que a própria Lei 8.666/93, em seu art. 6º, XIII, estabelece, **como linha de princípio**, que os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atos relativos aos procedimentos licitatórios federais serão divulgados no Diário Oficial da União. Sobre o tema, aliás, expõe o professor MARÇAL JUSTEN FILHO que:

A Lei nº 8.883 acolheu os protestos generalizados contra a indevida intromissão na órbita de peculiar interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Cada uma dessas entidades dispõe de autonomia para determinar o órgão que exercitará as funções de "Imprensa Oficial". A regra constante da nova redação do inc. XIII nem seria necessária, tamanha sua obviedade. No entanto, a Lei nº 8.666 ignorara aludido postulado, o que exigiu a correção do equívoco, efetivada de modo expresse. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 142)

Por conseguinte, se a publicação se deu em órgão da imprensa oficial, nos termos do que prevê o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, seria contraditório e artificial se supor que, a partir dali, não haveria ciência do ente federal, e, consequentemente, não seria capaz de dar início ao cômputo da detração.

Por outro lado, verifica-se que a conclusão de que o marco inicial da detração coincide com a inscrição no SICAF é extraída de leitura sistemática do decreto regulamentador. A *lei*, todavia, ato normativo primário, nada explicitou sobre essa questão, o que se traduz, se não em violação, em vulneração ao princípio da legalidade estrita. A propósito do tema, com apoio em precedentes do Supremo Tribunal Federal, este Superior Tribunal já assentou:

Como de sabença, a validade dos atos normativos secundários (entre os quais figura o decreto regulamentador) pressupõe a estrita observância dos limites impostos pelos atos normativos primários a que se subordinam (leis, tratados, convenções internacionais, etc.), sendo certo que, se vierem a positivar em seu texto uma exegese que possa irromper a hierarquia normativa sobrejacente, viciar-se-ão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 531 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.1991, DJ 03.04.1992; e ADI 365 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07.11.1990, DJ 15.03.1991). (RMS 21.942/MS, Primeira Turma, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 13/4/2011)

É válido consignar que o que ora se sustenta não censura a relevância e a importância do SICAF, nem com ele é inconciliável. Longe disso.

Entretanto, há de se reconhecer que ao órgão incumbe o registro, mas é razoável e consentâneo com as diretrizes do princípio da publicidade que o *dies a quo* tenha fluência a partir da data em que foi publicada a penalidade no Diário Oficial da União, e não a partir



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

daquele outro.

Logo, transportando-se esse raciocínio para caso concreto, tem-se que os termos iniciais da contagem devem coincidir com a publicação dos atos no Diário Oficial, o que se deu em 23/12/2011 (fl. 32e), 29/4/2013 (fl. 57e) e 9/10/2013 (fl. 92e), tendo por termo final o dia 9/4/2014, data de julgamento do presente feito por esta Turma. Logo, aplicando-se esse parâmetro ao minucioso cálculo já providenciado no voto vencido do Min. SÉRGIO KUKINA, tem-se que o total de dias descontados é suficiente para reconhecer o cumprimento da penalidade.

Ante o exposto, **concedo a segurança** pleiteada para reconhecer a detração em total de tempo suficiente para declarar cumprida a penalidade imposta à impetrante. Agravo regimental de fls. 136/144e prejudicado. Sem condenação em custas e honorários (art. 25 da Lei 12.016/09).

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : AVANSYS TECNOLOGIA LTDA
ADVOGADO : JOSE LEITE SARAIVA FILHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

VOTO

(MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

1. Senhor Presidente, na minha opinião, a empresa que tem publicada no Diário Oficial uma sanção administrativa não poderá participar de uma licitação. É evidente. Isso é óbvio, isso é naturalíssimo.

2. Qual seria a autoridade administrativa que aceitaria a inscrição de uma empresa nessas condições? Todos aqui já fomos Diretor de Foro. Fui Diretor do Foro do Ceará durante quatro anos. Eu nem receberia o representante dessa empresa.

3. Senhor Presidente, na minha visão, o que se está discutindo é o instituto da detração, que é um instituto de direito sancionador, nascido no Direito Penal e no Processo Penal contemporâneos. Todos sabemos também, por experiência particular, que, publicada uma sentença condenatória, seja lá qual for, a partir dessa publicação, já se produz contra o condenado efeito depreciativo do seu conceito e dos seus cadastros pessoais.

4. Pois bem, Senhor Presidente, havendo dúvida sobre qual deve ser o termo inicial da contagem do prazo da detração, em qual sentido deve propender a solução do Juiz? Evidentemente, para aquele termo que é mais benéfico para o réu, para o acusado, para o administrado, para o servidor, para o condenado, numa palavra. Não tenho dúvida de que a publicação demarca o prazo para se contar a detração.

5. Vamos imaginar, por exemplo, que alguém seja preso preventivamente e depois condenado, mas, por qualquer motivo, a Administração não registrou a prisão preventiva no dia 2 de janeiro, foi registrada no dia 3 de fevereiro. Então, está há um mês preso, mas não está registrado; não vale na detração futura? É



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

evidente que vale. Não tenho dúvida alguma que vale o prazo a ser contado da data da publicação.

6. Se eu tivesse dúvida se era da data da publicação ou da data da inserção no SICAF - dúvida que não tenho -, escolheria a data mais favorável ao réu, ou ao condenado, ou ao jurisdicionado, ou ao penalizado, porque se trata, Senhor Presidente, como disse no começo, de um instituto de direito sancionador; trata-se de um instituto criado pró-réu.

7. Do ponto de vista da Administração, em geral, melhor que nem existisse detração; mas existe. A detração é algo do mundo civilizado. A detração é um instituto que deve sempre ser aplicado da maneira mais larga e mais favorável ao réu.

8. Senhor Presidente, peço as maiores vênias aos Senhores Ministros SÉRGIO KUKINA, ARI PARGENDLER e HERMAN BENJAMIN, que entenderam que se deveria contar esse prazo da data de inserção no SICAF, para acompanhar, nesse aspecto, o bem lançado voto do eminente Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, ou seja, contar o prazo para detração a partir da publicação da sanção.

9. Até porque, Senhor Presidente, a inserção no SICAF é ato da Administração. Ela pode demorar, pode protrair, pode até nem inscrever no SICAF, e o indivíduo ficará lá a vida toda, esperando uma premissa administrativa que não depende dele, depende só da Administração, para, somente, a partir daí, começar a contar o prazo dessa detração, ou o prazo de prescrição, ou qualquer outro cômputo que seja favorável aos seus interesses? Penso que isso é uma atitude, com todo o respeito aos que pensam de modo contrário, incompatível com as garantias subjetivas das pessoas.

10. Peço, mais uma vez, vênias aos que entendem de modo contrário e manifesto-me pela concessão integral da ordem, porque imagino que o pedido é este; contar-se esse prazo a partir da publicação. Concedo a segurança, acompanhando o voto do Senhor Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Srs. Ministros, para que serve a publicação e para que serve o Sicaf? A publicação estabelece uma presunção pública do conhecimento daquela matéria. Nas primeiras aulas de Introdução à Ciência do Direito aprendemos isso. Para que serve o sistema implantado pela Administração Pública? Para tratar de dotar a Administração Pública de eficiência, que também é um princípio do art. 37 da Constituição Federal. Um e outro, em sentido geral, dizem respeito ao interesse público, porque é interesse da Administração Pública.

Então, temos que sopesar o que me parece mais importante ser, neste caso concreto, prestigiado. E isso não é fácil. Mas me parece que, não só no caso concreto, mas pelos efeitos da publicidade, o sentido da publicação, s.m.j., há que presidir a matéria aqui tratada.

Não me parece que a construção feita pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina padeça de qualquer vício. A questão é o Tribunal dizer: vamos valorar, neste momento, um sistema que dota de eficiência a Administração Pública, mas foi feito para, em suma, trazer essa comodidade à Administração Pública, ou prestigiar a regra da publicidade?

Por outro lado, o voto do Sr. Ministro Sérgio Kukina é claro, a indexação da medida no Sicaf já é sanção. Estamos, salvo equívoco, estabelecendo essa sanção como presunção legal em cima de uma presunção antecedente, que é a presunção estabelecida pela publicidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUESRelator:

Sr. Presidente, como bem realçado pelos Ministros que divergiram, antecedendo-me em votar, e sobretudo pelas palavras do Sr. Ministro Og Fernandes agora, a posição do Sr. Ministro Sérgio Kukina não padece de nenhum erro, equívoco, absolutamente.

Acompanho a divergência pelos fundamentos já lançados, mas trazendo a lume também a experiência prática na gestão. É inexorável que, publicado esse ato, nenhum administrador público cioso deixe de imprimir eficácia a este ato por tal publicação.

Na hipótese de prevalecer esse entendimento divergente de V. Exa., Sr. Ministro Sérgio Kukina, com todas as vênias, quem sabe a Corte não estaria agindo pedagogicamente para determinar ao Poder Público que, efetivamente, fizesse a inscrição imediata, ou seja, publicação e inscrição imediata, a evitar sobressaltos como este caso concreto que chegou ao Tribunal.

Sem dúvida alguma, a inscrição no Sicaf opera, para a Administração Pública, com um controle absoluto do gestor, sobretudo das comissões de licitação que existem pelo Brasil afora e vão consultar isso imediatamente.

Há mecanismos outros de publicação que são perpetrados e executados pelos próprios concorrentes do fornecedor do serviço ou da empresa a ser contratada para a obra, enfim, ou serviço público, e, sobre isso, é imediatamente dada ciência ao órgão de controle interno da repartição pública.

O ponto de vista do Sr. Ministro Relator é louvável, mas dele divirjo, com todas as vênias, para acompanhar o voto da divergência.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.784 - DF (2014/0023577-4)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Sr. Presidente, como já se viu dos debates que se travaram, há argumentos ponderáveis, em favor de ambas as teses. Esclareceu o eminente Relator que a Lei 10.520, de 2002, que regulamenta o pregão, não define o marco inicial das sanções aplicadas com base nessa mesma Lei. S.Exa., o Relator, inferiu esse termo inicial a partir das disposições do Decreto 5.450, de 2005, e da Instrução Normativa 2, de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este é um caso interessante, em que a norma não dá solução para o aplicador da lei. Penso que, em hipóteses tais, o Magistrado, ao aplicar a lei, não pode abstrair da realidade fática. O art. 335 do CPC orienta o Magistrado, em situações como tais.

Diz o art. 335 do CPC: "Em falta de normas jurídicas particulares, o juiz aplicará as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece". Não existe norma específica. E o que acontece, de fato, em situações dessa natureza, é que, embora tal sanção não esteja ainda registrada no Sicafe, ela gera consequências extremamente nefastas e perniciosas para a empresa apenada. Isso porque, embora a pena não esteja registrada no Sicafe, no mercado concorrencial, predatório, a que se referiu o eminente Sr. Ministro Relator, as empresas concorrentes, ainda que a Administração não tenha ciência dessa penalidade, que não está inscrita no Sicafe, com certeza estarão noticiando, para a Administração Pública, essa penalidade, que foi, de fato, já aplicada. E a penalidade já está, na realidade, surtindo os seus efeitos. Como disse bem o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, uma empresa que tem contra si aplicada uma penalidade dessa natureza, não se atreverá a procurar a Administração Pública para concorrer em qualquer licitação.

O que mais me preocupa em tudo isso é que, nesta hipótese específica, para a empresa impetrante, o prazo da penalidade teria encerrado em 26 de fevereiro de 2014. Para o Sr. Ministro Relator, o prazo final se implementaria em 4 de maio de 2014. Há uma diferença aí de quase três meses. Preocupa-me que, publicada uma penalidade dessa, a Administração pode protelar o registro dessa inscrição no Sicafe. E como fica a empresa que foi penalizada? Penso que mais razoável é que se conte o prazo inicial da sanção a partir da efetiva publicização dessa mesma penalidade; a partir desse momento, sem dúvida, ela está, de fato, a gerar os seus efeitos, de tal sorte que chego a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

essa conclusão, à luz do art. 335 do CPC, pedindo a mais respeitosa vênua ao eminente Sr. Ministro Relator e a todos aqueles que adotaram essa tese, que tem, reconheço, ponderáveis argumentos também em seu favor.

Só esclareço uma questão. Estou verificando o pedido que foi feito, na inicial, Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima, um pedido de detração, em dias determinados. Penso que V.Exa. não teve meios de calcular se essa detração teria sido requerida de modo correto. Assim, concedo a ordem, para que a detração se compute a partir da publicação da penalidade, porque ela está sendo pedida, na inicial, em número determinado de dias, 342 (trezentos e quarenta e dois) dias. Não sei, efetivamente, se esse cálculo se fez de maneira correta. O Sr. Ministro Relator não fez tal conferência, evidentemente, porque a tese dele foi outra, pela denegação.

Concedo a ordem, não estritamente nos termos do pedido, em número de dias de detração, mas para que a detração se efetue a partir da publicação da penalidade, no Diário Oficial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0023577-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 20.784 / DF

PAUTA: 09/04/2014

JULGADO: 09/04/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : AVANSYS TECNOLOGIA LTDA
ADVOGADO : JOSE LEITE SARAIVA FILHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentaram, oralmente, os Drs. JOSE LEITE SARAIVA FILHO, pela impetrante, e VIRGINIA CHARPINEL JUNGER CESTARI, pela União.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator, Ari Pargendler e Herman Benjamin, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima, que lavrará o acórdão."

Votaram com o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães.