

## BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DE SUSPENSÃO E IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Egle dos Santos Monteiro*

Mestra em Direito do Estado pela PUC/SP

Entende-se por sanção administrativa a medida gravosa a ser aplicada em face da prática de uma infração administrativa.

Fabio Medina Osório conceitua sanção administrativa como:

[...] um mal ou castigo, com alcance geral e potencialmente para o futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, agente público, indivíduo ou pessoa jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com a finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.<sup>1</sup>

A infração administrativa, por sua vez, é definida por Daniel Ferreira como

o comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa, de uma direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo.<sup>2</sup>

O regime jurídico das sanções administrativas impõe que a atividade sancionadora observe uma série de princípios, quase em sua totalidade de berço constitucional.

O art. 5º, inc. II, da CF/1988, determina, de forma incontestável, que as condutas concebidas como infrações administrativas sejam definidas em lei, bem como as respectivas sanções.

A questão toma rumo diverso em alguma medida quando se distingue a aplicação das sanções administrativas nos regimes de sujeição geral – aqueles em que se encontra qualquer

cidadão que não possua um vínculo específico com a Administração Pública – e nos de sujeição especial – quando o particular está submetido a um vínculo específico com o Estado, a exemplo da sua condição de servidor público ou de contratado.

Nesta última hipótese – sujeição especial –, a necessidade de lei formal tipificadora das infrações e sanções administrativas é mitigada em razão da existência de vínculo específico firmado espontaneamente pelo administrado com a Administração Pública, o que demandará, pelo mínimo, autorização genérica em lei para imposição de sanções administrativas.

Nesse sentido, afirma Daniel Ferreira:

Contanto no regime de sujeição geral exija-se lei formal estipulando as infrações e cominando as respectivas sanções, não nos parece que tamanho rigor seja de se exigir para a imposição de sanções decorrentes de um peculiar regime de sujeição. Em ambos, entretanto, sempre haveria a **imprescindibilidade de lei para estipulação de infrações e das respectivas sanções**. No caso de haver um especial liame formado com o particular a obrigatoriedade reportar-se-ia apenas a uma Lei autorizando referida possibilidade, e não necessariamente a uma tipificação legal (destaque do original).<sup>3</sup>

A anterioridade da previsão da infração e da respectiva sanção administrativa também se coloca como um imperativo constitucional, à medida que o art. 5º, inc. XXXIX, da CF/1988 determina que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

O princípio da tipicidade, tal como os da legalidade e da anterioridade, decorre diretamente

1. OSÓRIO, 2000, p. 80.

2. FERREIRA, 2001, p. 63.

3. Ibidem, p. 94.

do primado do Estado de Direito, do qual emana, de forma imperativa, o governo das leis e não dos homens. Nesse sentido, a caracterização das infrações e sanções administrativas deve ser definida em lei de forma suficientemente clara e objetiva, de maneira que a sua aplicação não dependa da análise subjetiva do órgão sancionador.

Referido princípio encontra ainda alicerce no sobreprincípio da segurança jurídica, a significar que os administrados têm o direito de conhecer de forma suficientemente clara as condutas indesejadas pelo Estado e as respectivas sanções, na hipótese de serem cometidas.

Oportunos, neste passo, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Assim, pressuposto inafastável das sanções implicadas nas infrações administrativas é o de que exista a possibilidade de os sujeitos saberem previamente qual a conduta que não devem adotar ou a que devem adotar para se porem seguramente a salvo da incursão na figura infracional; ou seja, cumpre que tenham ciência perfeita de como evitar o risco da sanção e, ao menos por força disto (se por outra razão não for), abster-se de incidir nos comportamentos profligados pelo Direito. [...] No que se vem dizer, aliás, está implicada a ideia de que a aplicação de uma sanção pressupõe que o administrado haja procedido voluntariamente.<sup>4</sup>

O princípio da voluntariedade, destacado por Celso Antônio Bandeira de Mello, não exige a existência de culpa ou dolo para a configuração de ilícito administrativo passível de ser sancionado, mas apenas a constatação do *animus* em praticar a conduta repelida pelo Direito, o que só poderá ocorrer à medida que o pretense infrator conheça previamente o comportamento repelido pelo ordenamento jurídico e a respectiva sanção.

Observe-se, sob esse prisma, que a finalidade do Direito sancionador é evitar a prática das condutas censuradas ou impelir a prática daquelas desejadas pelo Direito.

O princípio da proporcionalidade determina, por sua vez, a pertinência entre a gravidade da infração cometida e a sanção aplicada, sendo certo que, a despeito da dificuldade de precisar a exata

correspondência entre a gravidade da infração e a sanção a ser aplicada, o que a doutrina em geral nomina como “zona intermediária”, haverá zonas de certeza positivas e negativas, em que restará caracterizada de forma absoluta a proporcionalidade, ou a ausência desta, na aplicação da sanção. Nesta última hipótese, a sanção será, de fato, inválida, passível de assim ser declarada administrativa ou judicialmente.

Ainda no que atine aos princípios, cabe referir o princípio do devido processo legal, também de assento constitucional – art. 5º, incs. LIV e LV –, que garante que a privação da liberdade ou da propriedade dependerá da existência de processo em que se garanta, além do contraditório e da ampla defesa, a observância de todos os demais princípios incidentes no processo administrativo ou judicial, bem como das normas de direito material pertinentes, de forma a garantir que o resultado obtido ao fim do processo tenha se submetido ao Direito enquanto sistema jurídico.

Por fim, o princípio da motivação tem incidência total na atividade sancionadora, determinando a justificativa da aplicação da sanção, com base nos elementos fáticos existentes e determinantes da tipificação da infração cometida, bem como a justificativa da sanção aplicada, tendo em vista o aludido princípio da proporcionalidade.

Quanto aos tipos de sanção, identificam-se as sanções de: a) advertência; b) multa; c) interdição de local ou estabelecimento; d) inabilitação temporária para certa atividade; e) extinção da relação jurídica estabelecida com o Estado; f) apreensão ou destruição de bens.

As sanções *sub examine* configuram-se como inabilitação temporária de certa atividade, dada a declaração da sua suspensão de licitar e contratar com a Administração Pública por determinado período.

A aplicação de referidas sanções é consequência direta do regime jurídico administrativo que, no âmbito dos contratos administrativos, fundamenta as denominadas cláusulas exorbitantes. Estas asseguram à Administração contratante

4. BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 853.