

Sanções Administrativas nas Licitações e Contratações Públicas

Angélica Petian

Especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.666/93, que institui normas gerais de licitação e contratos administrativos, e a Lei nº 10.520/02, que disciplina a modalidade de licitação pregão, estabelecem sanções administrativas aplicadas a licitantes e contratados que descumprem as prescrições legais e contratuais.

Para nós, sanção administrativa é consequência negativa atribuída pelo ordenamento jurídico ao sujeito que não cumpre o comportamento por ele previamente determinado e aplicada por quem esteja no exercício de função administrativa.

A sanção administrativa, que é uma consequência jurídica aplicada em face do descumprimento de um dever (de fazer ou não fazer algo) imposto pelo direito, tem por finalidade preservar a disciplina da vida em sociedade.

Estabelecida essa premissa, podemos afirmar que a sanção tem caráter repressivo, porque objetiva intimidar o infrator para que não reincida na conduta ilícita, e ao mesmo tempo didática,¹ porque serve de estímulo para que as demais pessoas ajustem seus comportamentos aos padrões definidos pelo direito.

Com o objetivo de cumprir esses objetivos, a Lei nº 8.666/93 estabeleceu um capítulo especialmente destinado a disciplinar as sanções administrativas e os crimes aplicáveis à espécie. Enquanto a Seção II do Capítulo IV cuida das sanções administrativas, a Seção III apresenta os crimes e as respectivas penas a que estão sujeitos os agentes públicos e os particulares que praticarem os fatos típicos.

Para os fins deste trabalho, dedicaremos ao exame apenas das sanções administrativas,

1. Neste sentido é o entendimento da Desembargadora federal Marga Barth Tessler: "As multas elevadas têm a finalidade de desestimular a prática da evasão de divisas e, se não fossem elevadas, possivelmente não teriam o caráter preventivo pretendido. Elas têm um escopo didático. Não se afasta, contudo, considerações em torno da razoabilidade das multas e de saber se são 'necessárias ao atendimento do interesse público' (art. 2º, VI, Lei 9.784/99). As multas têm o escopo de desestimular as práticas ilícitas" ("O Exercício do poder de polícia e o prazo prescrito para a aplicação da sanção administrativa depois da Lei nº 9.873/99", *Revista de doutrina da 4ª Região*, TRF4. Disponível em www.revistadoutrina.trf4.gov.br).

deixando de lado a análise dos crimes prescritos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A Lei nº 10.520/02 também prescreveu, em seu art. 7º, as sanções administrativas aplicáveis aos licitantes e aos contratados, e, com isso, trouxe novidades nessa matéria.

A ineficácia das sanções administrativas não decorre, propriamente, da ausência de previsão legal ou de sua insuficiência, mas, especialmente, da forma com que a lei é interpretada e aplicada. Os órgãos e entidades da Administração Pública não cumprem a lei com o rigor que deveriam. Em muitos casos, diante da inequívoca infração administrativa, a Administração deixa de aplicar a correspondente sanção, tornando-se, aos olhos do infrator, uma entidade benevolente, que perdoa as infrações cometidas.²

A não-aplicação da sanção administrativa diante da ocorrência de uma infração, mais do que reforçar o sentimento de impunidade^{3 e 4} hoje corrente na sociedade, fere, de morte, o princípio da indisponibilidade do interesse público.

A não-aplicação das sanções, especialmente, a licitantes e contratados, passa por um problema de fundo cultural, pois, em sua maioria, os ocupantes de cargos públicos ainda não se deram conta de que exercem função pública e, por isso, não devem agir de acordo com suas próprias conveniências, mas unicamente nos termos da lei, perseguindo a finalidade por ela estabelecida.

2. A PREVISÃO LEGAL

O art. 87 da Lei nº 8.666/93 estabelece quatro espécies de sanção administrativa, *in verbis*:

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

I – advertência;

II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

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

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior”.

É de notar que a lei fez uma previsão bastante genérica quanto ao cabimento das penalidades, dispondo, apenas, que estas podem ser aplicadas diante da inexecução total ou parcial do contrato, sem tipificar quais condutas, comissivas ou omissivas, levam à inexecução. Trata-se, portanto, de previsão legal genérica.

Para Marçal Justen Filho, a qualificação genérica feita pela Lei nº 8.666/93 mostra-se insuficiente:

“Uma lei que pretenda atribuir à Administração poder para determinar os pressupos-

2. Nos autos do TC-475.053/95-8, o Tribunal de Contas da União condenou a ação da Escola Técnica Federal da Paraíba, que deixou de aplicar a sanção administrativa cabível à contratada, que entregou o objeto com atraso.

3. Embora a impunidade seja um problema crônico na sociedade brasileira, não há, por parte da sociedade civil e dos estudiosos do tema, um tratamento sistêmico do assunto. Myriam Mesquita já apontou que “o uso indiscriminado da palavra impunidade parece estar sofrendo um desgaste em relação ao seu significado” (“Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade”, *Revista de Administração Pública* nº 32, São Paulo, 1998, p. 110). Por isso, ou inclusive por isso, por mais atual e utilizado que seja o termo, não é acadêmico, e muito menos supérfluo, um tratamento, ainda que sucinto, do conceito de impunidade. Impunidade é o fenômeno pelo qual determinada pessoa fica livre da aplicação de qualquer espécie de sanção, apesar de haver cometido alguma infração, punível, nos termos da lei.

4. Na tentativa de diminuir os índices de impunidade, o Governo Federal editou o Dec. nº 4.923/03, dispondo, em seu art. 1º: “O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade”.