



**Proc. Adm. nº 1579/2015**

**ASSUNTO:** Solicitação de Aplicação de Sanções Administrativas à empresa DOCUMENTALL TECNOLOGIA E INOVAÇÃO LTDA

## **DECISÃO**

Compulsa-se no presente processo administrativo acerca do inadimplemento contratual da empresa **DOCUMENTALL TECNOLOGIA E INOVAÇÃO LTDA**, CNPJ nº 06.347.300/0001-28, contratada para fornecer materiais de informática, objeto da Nota de Empenho n.º 2013NE000861, pelo atraso na entrega do objeto pactuado.

1. Inicialmente, faz-se breve relatório fático:

1.1. O Núcleo de Tecnologia da Informação, por meio dos Memorandos nº 01/2014 e 06/2015, informou que a empresa **DOCUMENTALL TECNOLOGIA E INOVAÇÃO LTDA**, contratada para fornecer impressoras multifuncionais e cartuchos de tinta deixou de entregar os itens no prazo contratual;

1.2. Tendo em vista as necessidades internas da Instituição, em 31/12/2013, foi emitida nota de empenho (2013NE000861).

1.3. Contudo, ao arrepio das regras estabelecidas na Cláusula 09 do Termo de Referência, a empresa contratada incorreu em mora na entrega dos referidos itens.

1.4. Em face desses fatos, e considerando as dificuldades internas de sobrecarga de atividades, a Comissão de Aplicação de Sanções Administrativa, apenas em 24/09/2015, emitiu parecer pelo recebimento, enquadramento e processamento do ilícito contratual apontado pela unidade técnica responsável pelo recebimento do objeto (fls. 17-18), que findou sendo entregue somente em 18/03/2014 (impressoras) e 07/05/2014 (cartuchos).

1.5. Apesar de terem sido realizadas várias tentativas de notificação da empresa inadimplente, com o encaminhamento das cópias da indicação do ilícito contratual por parte da fiscalização e do parecer desta Comissão, não houve apresentação de defesa prévia.

É o relatório. Passa-se ao mérito.



## 2. DA VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO ÀS REGRAS SANCIONADORAS

2.1. A aplicação de sanções administrativas é antes de tudo um dever-poder da Administração Pública. Não há uma faculdade, não cabendo ao Administrador deixar de aplicar o que a lei determina, salvo justificativa de robusta envergadura que tenha o condão de afastar a culpabilidade da Particular Contratado ou a ilicitude da conduta, no caso concreto.

2.2. Outra não é a lição pacificada na doutrina especializada, por todos Marçal Justen Filho:

Quando determinada conduta é qualificada como ilícito administrativo, sua ocorrência gera o dever de punição. A omissão de punição é tão antijurídica quanto a prática do próprio ilícito. Nunca pode ser uma questão de escolha da Administração punir ou não punir, segundo um juízo de conveniência política. Aliás, o agente público que deixa de adotar as providências destinadas a promover a punição do sujeito que praticou ilícito pode configurar inclusive crime. Portanto, a prévia definição normativa dos ilícitos puníveis vincula o administrador e retira a margem de liberdade sobre a conduta futura a adotar. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 4. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei Federal 10.520/2002 e os Decretos Federais 3.555/2000 e 5.450/2005. São Paulo: Dialética, 2005. p. 180).

2.3. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que o Administrador está vinculado à aplicação das sanções administrativas previstas na legislação. Porém, sempre há a possibilidade de não ser adequada ou necessária a sua aplicação, diante de certas circunstâncias do caso concreto. Circunstâncias essas que poderão vir à lume exatamente durante a tramitação do respectivo processo sancionador. Isso se infere da seguinte determinação contida em Acórdão da Corte de Contas da União, textualmente (grifamos):

### **ACÓRDÃO nº 877/2010 - SEGUNDA CÂMARA**

#### **Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas da Fundação Universidade Federal do Maranhão - FUFMA, referente ao exercício de 2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em:

[...] 9.6.26. aplique as penalidades previstas nos arts. 86 e 87 da Lei n.º 8.666/1993 nos casos de atraso na execução e de inadimplência contratual **ou justifique no processo o motivo da não-aplicação de multa ou outra sanção;**

2.4. A publicação oficial do Governo Federal para orientação dos agentes administrativos em relação à aplicação de sanções administrativas denominada "**Caderno de**



**logística. Sanções administrativas. Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico"** também reflete a posição firmada no TCU de que o Administrador vincula-se à aplicação das sanções em razão da ocorrência de ilícitos contratuais, salvo se houver justificativa nos autos do processo:

Em outra oportunidade, o TCU se manifestou orientando que, na análise do caso em concreto, se houver situações em que o gestor tenha motivos para deixar de aplicar as sanções, tal situação deve ser devidamente justificada nos autos do processo.

(Disponível em <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>> Acessado em 21.07.2016. p. 14).

2.5. Logo, resta claro que não há alternativa ao Administrador, em caso de conhecimento da prática de atos ilícitos contratuais por partes de particulares contratados, a não ser a imediata autuação de processo administrativo sancionador, como também que, inexistindo motivo justo que afaste a natureza ilícita do ato ou a culpabilidade do particular, ele deve obrigatoriamente aplicar a sanção cabível, sempre sob a luz da regra da proporcionalidade.

### **3. DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA:**

3.1. O Estado de Direito tem como um de seus pilares fundamentais, ao lado do festejado reinado da lei, a salvaguarda permanente da ideia de segurança jurídica. Por seu turno, a segurança jurídica requer que o decurso do tempo naturalmente estabilize as relações jurídicas. Portanto, há que se enaltecer a importância, em todos os ramos do Direito, do instituto da prescrição. Inclusive se trata de matéria de ordem pública, ou seja, passível de ser conhecida em qualquer grau ou instância, de ofício pela autoridade competente. Por óbvio, não é diferente na seara do Direito Administrativo.

3.2. Contudo, o Direito Administrativo, ao contrário do Direito Civil, não sendo codificado, não possui um regramento geral tendente a disciplinar institutos e matérias com reflexos em todos os seus sub-ramos. Isso faz com que matérias como prescrição e decadência, por exemplo, tenham que ser disciplinadas nos diversos diplomas legais vigentes na área. Infelizmente, percebe-se que no campo do processo administrativo sancionador a Lei 8.666/93 silenciou.

3.3. Sendo assim, coube à doutrina e jurisprudência a construção de uma



interpretação para operacionalizar a regra da prescribibilidade no campo da pretensão punitiva administrativa, sendo majoritário o entendimento de que seria de 5 anos o prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Pública na seara das sanções administrativas. Isso porque é esse prazo que tem a maior incidência nas leis que disciplinam os diversos institutos de Direito Administrativo, como também fixado pelo Decreto nº 20.915/1932 para as ações pessoais contra a Fazenda Pública.

3.4. Nessa trilha, cite-se o entendimento do STJ esposado no julgamento do Resp 623.023/RJ, 2ª Turma, Dj. 14.11.2005, Rel. Min. Eliana Calmon, *in verbis*:

[...]

1. Se a relação que deu origem a crédito em cobrança tem assento no direito público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

[...]

3. Incidência, na espécie, do Dec. 20.910/1932, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3.5. Diante disso, forçoso reconhecer-se que não há prescrição da pretensão punitiva no presente caso, cujo atraso na entrega do material ocorrera a partir de 14 de fevereiro de 2014, ou seja, há menos de três anos.

#### 4. DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA:

4.1. Imprescindível ressaltar, novamente, que a Comissão Processante notificou a empresa quanto à abertura de presente Processo Sancionador em razão das inexecuções contratuais indicadas pela Fiscalização, como também acerca da possibilidade de aplicação das penalidades concretamente cabíveis, para o exercício regular de seu direito ao contraditório e ampla defesa, para apresentação de **defesa prévia e indicação de quaisquer meios de prova aceita em Direito**, no prazo de cinco dias úteis, inclusive franqueando os autos para fins de consulta e cópias, nada sendo apresentado pelo Particular inadimplente.

4.2. Registre-se, por oportuno, que conforme consta dos autos, em inequívoca demonstração do pleno respeito às garantias constitucionais do **contraditório** e da **ampla defesa**, houve diversas tentativas de notificação da empresa a respeito da tramitação do presente feito, todas, no entanto, infrutíferas.

4.3. Não é demais destacar, nessa quadra, que a falta do exercício do direito ao



contraditória e à ampla defesa, por óbvio, não obstaculiza a tramitação do feito sancionador e nem invalida a eventual sanção aplicada. Claro que não teria lógica deixar a sorte do processo sancionador nas mãos do próprio infrator administrativo, sobretudo quando foram intentadas todas as medidas necessárias e possíveis para efetivar a notificação do interessado, sem sucesso.

**5. DA(S) CONDUCTA(S) ILÍCITA(S) DO CONTRATADO:**

5.1. O inadimplemento contratual decorre de uma ação ou omissão do Particular no cumprimento de suas obrigações contratuais. Neste caso, o ilícito se resume ao atraso na entrega dos materiais adquiridos pela Administração, o que só veio ocorrer em 18/03/2014 (impressoras) e 07/05/2014 (cartuchos). Ou seja, o cumprimento integral da obrigação pactuada apenas ocorreu 87 dias após o prazo.

5.2. De fato, o atraso na entrega dos materiais contratados contraria a necessidade efetiva de tais materiais ao andamento das atividades da Administração.

5.3. Portanto, a conduta ilícita contratual resta claramente caracterizada **no descumprimento do prazo de entrega dos materiais.**

**6. DA ANÁLISE DO(S) DANO(S) À ADMINISTRAÇÃO:**

6.1. Em relação ao dano ocasionado pela postura inadequada do Particular Contratado, não houve nenhuma indicação em concreto nos autos pela unidade técnica responsável (Fiscalização). Porém, é fato que a Administração Pública não pode realizar nenhuma atividade ou adquirir nenhum produto que não seja necessário e adequado à sua finalidade pública, sob pena de ferir de morte o princípio da eficiência.

6.2. Ora, indiscutível que a aquisição de materiais de informática é importante ao dia a dia da Administração. Bem por isso, não há dúvidas de que o inadimplemento do particular ocasionou, à época, algum grau de dano aos serviços públicos prestados pela Administração à sociedade, até porque o Particular Contratado descumpriu a obrigação pactuada de entregar os materiais adquiridos dentro do prazo, apesar de não se tratar de dano específico ou de grau



elevado de gravidade.

## 7. DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA SANÇÃO:

7.1. Na aplicação da sanção administrativa, indispensável a individualização concreta da penalidade cabível ao caso, considerando todas as suas circunstâncias. O sancionamento administrativo do particular inadimplente, conforme indicam a doutrina e jurisprudência, depende fundamentalmente de **princípios e fatores basilares** orientadores da individualização ou dosimetria da sanção a ser aplicada.

7.2. Inexistem dúvidas de que o processo administrativo sancionador tem grande potencial de afetar negativamente a esfera de direitos e interesses do particular, especialmente em seu patrimônio e no direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública. É procedimento que se assemelha sobremaneira com o processo penal, sendo imprescindível a ampla observância dos direitos e garantias individuais daquele que poderá ser sancionado pela Administração. Esse é o entendimento pacificado no STJ quando estabelece, textualmente (grifamos):

[...] à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os **princípios, garantias e normas que regem o processo penal comum**, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina [...]  
(RMS 24559/PR, Dj 01.02.2010)

7.3. Sendo assim, efetivamente deve o administrador observar primeiramente as **espécies de sanções legalmente tipificadas ou previstas**, bem como a prévia previsão editalícia de aplicação das várias espécies de sanções administrativas em razão de condutas inadequadas concretas dos particulares contratados; em seguida, há de se ponderar tal e/ou qual sanção(ões) cabe(m) ao caso concreto, mediante competente processo administrativo em que seja absolutamente preservado direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa.

7.4. Nesse sentido, aduz-se à colação, *in verbis*:

Então, o instrumento jurídico fundamental para elaboração de uma teoria quanto às sanções atinentes à contratação administrativa reside na proporcionalidade. Isso significa que, tendo a Lei previsto um elenco de quatro sanções, dotadas de diverso grau de severidade, impõe-se adequar



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU NO RN  
Rua Dr. Lauro Pinto nº 245 – Candelária – Natal/RN – CEP 59.064-250  
Comissão de Aplicação de Sanções Administrativas - Portaria nº 103/2016 - DF

as sanções mais graves às condutas mais reprováveis. A reprovabilidade da conduta traduzir-se-á na aplicação de sanção proporcionada e correspondente. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2009, p. 849).

7.5. O primeiro princípio fundamental a ser analisado é o da tipicidade, ou seja, aquele que apregoa que sempre deve haver prévia cominação legal da sanção a ser aplicada. Neste caso, há que destacar as regras legais fixadas nos arts. 86 e 87, da Lei 8.666/93, como também no art. 7º, da Lei 10.520/02.

7.6. No entanto, a tipicidade no campo das sanções administrativas é, em certa medida, diferenciada. Isto é, a lei não fixa as condutas e suas respectivas sanções, como sempre o faz na seara penal. Diferenciação perfeitamente compreensível e pacificamente aceita na doutrina e jurisprudência pátrias, visto que seria impossível precisar todas as condutas que podem representar inadimplementos contratuais, mercê das inúmeras espécies de objetos que podem ser contratados por meio dos contratos administrativos.

7.7. Bem por isso, exige-se que o edital da licitação, ou da dispensa, e o Termo de Referência contem regras claras e objetivas com a especificação das condutas ilícitas passíveis de sancionamento e suas respectivas sanções em tese. Aliás, é exatamente isso que se verifica nas regras ínsitas na Cláusula 09 do Termo de Referência PAD nº 083/2013.

7.8. Com efeito, a conduta de descumprimento da obrigação de entregar os materiais no prazo contratual (subitem 6.3.2 do Termo de referência) tem enquadramento expresso como **média**, a qual é atribuída **03 pontos pela infração**.

7.9. Por sua vez, à luz do subitem 9.6 do Termo de Referência, **há previsão de aplicação de multa de mora, à proporção de 0,333% (zero vírgula trezentos e trinta e três por cento) por dia de atraso, incidente sobre a parcela em atraso, com percentual acumulado limitado a 10%, sendo que os atrasos superiores a 30 (trinta) dias são considerados falta de leve a gravíssima, a depender do caso concreto**. Assim, como o atraso na entrega dos objetos foi, de fato, superior a 30 (trinta) dias, a previsão em tese pode levar à aplicação de multa moratória no limite de **10%** sobre o valor da parcela, no valor de **R\$ 832,75** (oitocentos e trinta e dois reais e setenta e cinco centavos). Tendo em vista que os materiais terminaram sendo efetivamente entregues, mas com atraso considerável, mostra-se razoável enquadrar a falta como média, de forma a permitir a acumulação de mais **03 pontos**.

7.10. De acordo com a tabela do item 9.5, ao atingir a pontuação de **06 pontos**, a



sanção a ser aplicada, inclui a multa compensatória de 6% a 9% da parcela inadimplida, que considerando a aplicação do percentual mínimo, tendo em vista que os objetos foram efetivamente entregues e que não houve maiores danos à Administração, chegaria a um valor-multa de **R\$ 499,65** (quatrocentos e noventa e nove reais e sessenta e cinco centavos).

7.11 Aqui impõe destacar que efetivamente o instrumento jurídico fundamental para elaboração de uma teoria quanto às sanções atinentes à contratação administrativa reside na **proporcionalidade**. Jamais há qualquer fundamento na existência de uma pretensa hierarquia entre as espécies de sanções previstas na legislação. Isto é, invariavelmente uma sanção administrativa apenas será **legítima** se garantida uma medida de **proporcionalidade** entre conduta ilícita (inclusive considerando o dano e as circunstâncias de culpabilidade do caso) e a reprimenda sancionatória.

7.12. Como conduta e dano já foram destacados anteriormente, importa analisar a **gradação da culpabilidade** do Particular inadimplente para fins de definição proporcional ou ponderada das penalidades aplicáveis. À luz da doutrina especializada, pode-se graduar a **culpa de leve a gravíssima**, obviamente cabendo a sanções mais brandas às situações de culpas leve, e mais severas às gravíssimas. Neste caso, conforme parâmetros objetivos previamente pactuados, a culpa fora classificada como de natureza **média**, até porque houve comunicação prévia do eventual atraso (fls. 04 a 06) e entrega efetiva do que fora contratado.

7.13. Contudo, as **circunstâncias** do caso concreto demonstram que o Particular, com o descumprimento da obrigação, acumulou uma multa compensatória e outra moratória, que, somadas, totalizam o montante de R\$ 1.332,40 (um mil trezentos e trinta e dois reais e quarenta centavos).

## **8. DOS EFEITOS DAS SANÇÕES:**

EM FACE DO EXPOSTO, baseada nos princípios da indisponibilidade do interesse público, da especificação e da proporcionalidade, e considerando, sobretudo, o baixo grau de dano acarretado pela conduta do Particular e seu grau culpabilidade, a Comissão Processante, com fundamento na atribuição delegada por meio do art. 1º, VI, da Portaria nº 161/2015 – JFRN – DF, DECIDE:





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU NO RN  
Rua Dr. Lauro Pinto nº 245 – Candelária – Natal/RN – CEP 59.064-250  
Comissão de Aplicação de Sanções Administrativas - Portaria nº 103/2016 - DF

- a) Aplicar **multa de mora** no percentual de **10%** (dez por cento) sobre o valor da parcela inadimplida, cujo valor nominal corresponde a **832,75** (oitocentos e trinta e dois reais e setenta e cinco centavos), bem como **multa-sanção compensatória** no percentual de 6% (seis por cento) sobre a mesma parcela, chegando a um valor nominal de R\$ **499,65** (quatrocentos e noventa e nove reais e sessenta e cinco centavos), devendo ser gerada GRU para fins de recolhimento, com prazo de vencimento de **30 (trinta) dias**, ressaltando que o não pagamento no prazo fixado ensejará na atualização monetária através da Tabela de Cálculos da Justiça Federal, a contar desta decisão, e a solicitação da inscrição do débito na Dívida Ativa da União, para fins de execução fiscal;
- b) Cientificar o particular para eventual exercício do **direito de recurso**, nos termos do art. 109, I, alínea “f”, da Lei 8.666/93, imediatamente após a decisão do feito; e,
- c) Publicar extrato da decisão no Diário Oficial da União, como também do registro da sanção aplicada, após o trânsito em julgado, no SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais).

Natal/RN, 15 de setembro de 2016.

**ALBERTINO PIERRE DA COSTA**  
Membro-Presidente da Comissão

**IVANILDO FRANCELINO DE MOURA**  
Membro da Comissão

**MARCUS VINICIUS LEMOS DE PAIVA**  
Membro da Comissão