



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



Proc. Adm. nº 1440/2015

ASSUNTO: Solicitação de Aplicação de Sanções Administrativas à empresa IVELCO COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA – Ata de Registro de Preços nº 08/2013-JFRN

DECISÃO

Compulsa-se no presente processo administrativo acerca do inadimplemento contratual da empresa **IVELCO COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - LTDA**, CNPJ nº 08.787.995/0001-94, registrada como fornecedora de materiais de expediente na Ata de Registro de Preços (ARP) nº 08/2013-JFRN (fls. 29-38), em razão do inadimplemento quanto à entrega dos sobreditos materiais, no ajuste formalizado por meio da Nota de Empenho (NE) nº 2013NE00901 (fl. 13).

1. Inicialmente, faz-se breve relatório fático:

1.1. Em 13/05/2013, foi formalizada a ARP nº 08/2013 cujo objeto era o fornecimento eventual e futuro de materiais de limpeza, tendo como empresa com preços registrados, em relação aos itens 24 a 32 do objeto do Pregão Eletrônico nº 13/2013-JF/RN, a IVELCO COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA.

1.2. Aos 31 dias do mês de dezembro daquele mesmo ano, formalizou-se a primeira contratação da empresa em questão com base na ARP nº 08/2013, conforme NE nº 901/2013, que confirmou o recebimento da nota de empenho em 27 de janeiro de 2014, nos termos do e-mail à fl. 08.

1.3. Acontece que o prazo fixado para entrega dos materiais decorreu sem que a empresa tivesse realizado o fornecimento. Após vários contatos, por telefone e e-mail, sem a resolução do problema, esta Seção Judiciária enviou o Ofício nº 034/2014 (fls. 09-10) à empresa admoestando-a a cumprir as obrigações assumidas, sendo que a empresa encaminhou, em 17/03/2014, e-mail ao Setor de Almoxarifado solicitando o cancelamento da referida nota de empenho, alegando a dissolução da empresa. Em 18 de março de 2014, o Setor solicitou ao fornecedor a documentação comprobatória das alegações, mas a empresa permaneceu silente.

1.4. Diante disso, o Setor de Almoxarifado encaminhou o Memorando 011/2014 (fl. 02) à presente comissão processante para fins de autuação, instrução e julgamento dos atos ilícitos contratuais indicados, em face do poder disciplinar da Administração e das regras de sancionamento previstas na respectiva ata de registro de preços.



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



1.5. Em face desses fatos, e considerando as dificuldades internas de sobrecarga de atividades, a Comissão Permanente de Aplicação de Sanções Administrativas emitiu, em 19/10/2015, Parecer pelo recebimento, enquadramento e processamento do ilícito contratual apontado pela unidade técnica responsável pelo recebimento do objeto (fls. 18-19).

1.6. Enviou-se notificação à empresa inadimplente, por via postal, inclusive com cópias da indicação do ilícito contratual por parte da fiscalização e do parecer desta comissão, consoante Ofício nº 010/2015 e correspondência acompanhada de AR (aviso de recebimento) às fls. 24-25, que também foi devolvida com o aviso de “mudou-se”.

1.7. Sendo desconhecido o novo local de funcionamento do fornecedor, publicou-se edital de intimação no Diário Oficial da União de 22 de fevereiro de 2016, cópia anexada à fl. 26 destes autos, dando conhecimento do Parecer proferido pela Comissão e das penalidades passíveis de aplicação, assim como da possibilidade de apresentação de defesa prévia. A empresa, contudo, permaneceu em silêncio.

1.9. Por fim, realizando-se diligências necessárias e atualizadas sobre a situação da empresa e das circunstâncias dos fatos narrados nos autos, foram constatadas as seguintes informações: a) não houve liquidação e pagamento da despesa referente à nota de empenho nº 2013NE000901, que foi cancelada, por determinação do Diretor do Foro, no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) em 27/04/2015 (fls.16 e 17); b) existem 08 (oito) ocorrências de penalidades aplicadas por outros órgãos registradas no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), conforme declaração e relatório às fls. 21-23; c) a empresa não está em regularidade quanto à habilitação jurídica registrada no SICAF (declaração à fl. 23); e d) a empresa continua ativa no cadastro do CNPJ e no SICAF, nada obstante ter comunicado que teria sido dissolvida.

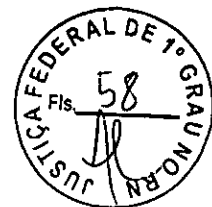
É o relatório. Passa-se ao mérito.

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 faculdade, isto é, não resta discricionariedade ao Administrador para deixar ou não de aplicar o que a lei determina, salvo justificativa de robusta envergadura que tenha o condão de **afastar a culpabilidade** do particular contratado ou a **ilicitude** da conduta, no caso concreto.



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



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 Tribunal de Contas da União (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 a lume exatamente durante a tramitação do respectivo processo sancionador. Isso se infere da seguinte determinação contida em Acórdão da Corte Federal de Contas, 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:



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



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 parte 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 à luz da regra da proporcionalidade.

3. DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA:

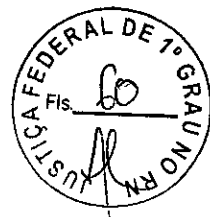
3.1. O Estado de Direito tem como um de seus pilares fundamentais, ao lado do festejado reinado da lei, a salvaguarda permanente da ideia de **segurança jurídica**. Por seu turno, a segurança jurídica requer que o **decorso do tempo** naturalmente estabilize as relações jurídicas. Portanto, há que se enaltecer a importância, em todos os ramos do Direito, dos institutos da **prescrição** e da **decadência**. 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 nº 8.666/93 silenciou quanto a isso.

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.



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



3.4. Nessa trilha, cite-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (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, colorário do princípio da simetria.

3.5. Diante disso, forçoso reconhecer que não há prescrição da pretensão punitiva no presente caso, pois o prazo para entrega dos materiais objeto do inadimplemento encerrou em março de 2014, ou seja, há menos de **três anos**.

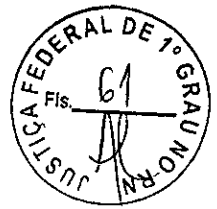
4. DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA:

4.1. Imprescindível ressaltar, novamente, que a comissão processante notificou a empresa quanto à abertura do presente Processo Sancionador em razão da inexecução contratual indicada pela Fiscalização (ou responsável pelo recebimento do objeto), como também acerca da possibilidade de aplicação das penalidades concretamente cabíveis, para o exercício regular de seu direito ao contraditório e à ampla defesa com 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 consultas e cópias de documentos. A notificação teve que ser realizada por meio do Diário Oficial da União (fl. 26) tendo em vista que a localização atual da empresa é desconhecida, consoante comprova a documentação acostada aos autos (documentos às fls. 24-25).

4.2. Não é demais destacar, nessa quadra, que a **falta do exercício** do direito ao contraditório 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 as medidas necessárias para efetivar a notificação do interessado.



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



5. **DAS CONDUTAS ILÍCITAS DO CONTRATADO:**

5.1. Inadimplemento contratual é toda ação ou omissão de particular contratado pela Administração Pública que importe em descumprimento ou cumprimento irregular de obrigações contratuais. Neste caso, o ilícito em questão foi o descumprimento completo dos encargos assumidos pela empresa em relação à Ata de Registro de Preços nº 08/2013 e à NE nº 901/2013.

5.2. Com efeito, o subitem 4.2 do Termo de Referência PAD nº 79/2013 (TR), às fls. 39-51, documento anexo ao edital da licitação que originou a ARP nº 08/2013, fixou o prazo de 30 (trinta) dias corridos para a entrega dos produtos, contados da data do recebimento da nota de empenho.

5.3. A empresa não forneceu nenhuma unidade dos materiais contratados e, além disso, mudou-se sem que houvesse informado a esta Seccional o novo endereço do seu estabelecimento, encontrando-se em local incerto e desconhecido. Isso inviabilizou a utilização da ARP nº 08/2013 para a aquisição dos produtos registrados em nome do fornecedor, tornando-se a licitação inútil em relação aos itens 24 a 27 e 30 do Pregão Eletrônico nº 13/2013.

5.4. Ora, num contrato de fornecimento o resultado esperado é o recebimento do material adquirido, no prazo estipulado e de acordo com as especificações desejadas, o que efetivamente não ocorreu. Portanto, a conduta ilícita resta claramente caracterizada no **inadimplemento total das obrigações assumidas pela empresa perante esta Seção Judiciária.**

6. **DA ANÁLISE DOS DANOS 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, sob pena de ferir de morte o princípio da eficiência.

6.2. Por outro lado, neste caso, ainda houve o impacto em relação à inviabilidade de novas contratações com base na ARP nº 08/2013. O sistema de registro de preços é uma ferramenta de gestão fundamental ao planejamento e continuidade das atividades de apoio às finalidades públicas. Com ele se faz o levantamento e a estimativa das necessidades para um



período de um ano em relação aos materiais de uso contínuo, formalizando-se uma ARP (vale dizer, que é um compromisso de contratação ou um pré-contrato que vincula o particular ao fornecimento dos materiais sempre que solicitado pela Administração) para viabilizar contratações parceladas e proporcionais às demandas internas do período.

6.3. Ora, indiscutível que a impossibilidade de vigência da ARP em relação aos itens registrados em nome da empresa tem o condão de acarretar prejuízos a regular prestação jurisdicional. Assim o é porque, para além de provocar um eventual desabastecimento interno no Almoxarifado, obriga a Administração a realizar novo procedimento de contratação, com todos os seus custos administrativos e temporais.

6.4. Já em relação ao **nexo causal** entre conduta ilícita do contratado e o dano, fácil compreender que a quebra do vínculo firmado com a inadimplente por meio da ARP nº 08/2013 (de dizer, quebra essa provocada pelo descumprimento de todos os encargos assumidos espontaneamente pela empresa ao participar do procedimento licitatório) **poderia ter provocado embaraços** à regular realização de serviços inerentes às atividades desta Instituição. Não se pode olvidar, no entanto, que **não há nos autos relato da ocorrência de dano efetivo** à prestação jurisdicional.

7. DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA SANÇÃO:

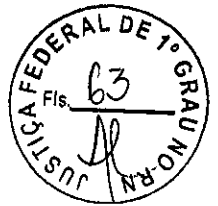
7.1. Na aplicação da sanção administrativa, indispensável a individualização concreta da penalidade cabível ao caso, considerando todas as suas circunstâncias. O sancionamento administrativo do particular inadimplente, conforme indicam a doutrina e jurisprudência, depende fundamentalmente de **princípios 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 relação ao **patrimônio** e ao **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 [...].



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



(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 ou qual sanções cabem ao caso concreto, mediante competente processo administrativo em que seja absolutamente preservado o 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 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, 2010, p. 884).

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 nº 8.666/93, como também no art. 7º da Lei nº 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 pactuados por meio dos contratos administrativos.

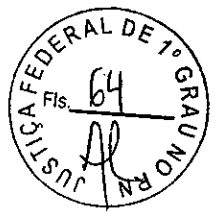
7.7. Bem por isso, exige-se que o edital da licitação ou a minuta do futuro termo de contrato contenham regras claras e objetivas com a especificação das condutas ilícitas passíveis de sancionamento e suas respectivas sanções em tese. Aliás, é exatamente isso que se verifica nas regras ínsitas no item 8 do Termo de Referência PAD nº 13/2013, bem como no artigo 14 da ARP nº 08/2013.

7.8. O artigo 14 da Ata de Registro de Preços prevê que as empresas com preços registrados e as signatárias dos respectivos contratos estarão sujeitas às sanções previstas no Termo de Referência.

7.9. Com efeito, o subitem 8.4 do Termo de Referência classifica como falta



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



gravíssima a inexecução total do contrato, conforme disposto no quadro ali inserto.

7.10. O inciso IV do subitem 8.1 atribui 10 (dez) pontos para cada infração do tipo gravíssima e o subitem 8.2 prevê, para a pontuação em tela, a aplicação da sanção de multa compensatória equivalente a 10% a 15 % (dez a quinze por cento) do valor total do contrato ou do valor adjudicado ao fornecedor.

7.11. Na hipótese em análise, verificamos que o valor a servir de base para o cálculo da multa é o valor da parcela inadimplida, qual seja, o valor total adjudicado ao fornecedor e registrado na ARP, pois além de não entregar nenhuma unidade dos itens contratados a empresa mudou de endereço sem informar sua nova localização, bem como não comprovou a alegada dissolução, o que inviabilizou tanto as tratativas acerca do ajuste inadimplido quanto possíveis novas aquisições durante a vigência da ARP. Considerando-se que o valor total adjudicado foi de R\$ 1.622,20 (hum mil seiscentos e vinte e dois reais e vinte centavos), a multa-sanção seria, se aplicada no percentual mínimo (uma vez que não houve dano concreto, mas apenas potencial) de **R\$ 162,22** (cento e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos).

7.12. Além da sanção pecuniária, a conduta em tela poderia acarretar cumulativamente, com fundamento no subitem 8.2, IV, do Termo de Referência PAD nº 13/2013, a sanção de **suspensão temporária** por até 2 anos ou de **impedimento de licitar e contratar** com a União por até 5 anos, bem como a Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto durarem os motivos da punição ou até a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade, proporcional ao dano acarretado ao interesse público e ao grau de reprovabilidade (culpabilidade) da conduta.

7.13. Aqui impõe destacar que 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 a medida de **proporcionalidade** entre conduta ilícita (inclusive considerando o dano e as circunstâncias de culpabilidade do caso) e a reprimenda sancionatória. Isto é, inexistente necessidade de aplicação *a priori* de tal ou qual espécie de sanção, sendo a regra da proporcionalidade o efetivo indicador no caso concreto.

7.14. 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 as sanções mais brandas às situações de



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



culpas leves e as mais severas às gravíssimas.

7.15. **Desfavoravelmente**, pode-se destacar que não houve qualquer ação da empresa no sentido de atender aos chamados da Administração para regularizar a situação, bem como que o particular mudou de endereço sem avisar a esta Seccional, encontrando-se em local incerto e não sabido, o que é indício de que estava se escondendo de forma proposital. E, ainda, que o fornecedor é contumaz na prática de atos ilícitos contratuais, posto que já teve **08** registros de ocorrências com aplicação de sanções, inclusive de suspensões temporárias.

7.16. **Favoravelmente** ao particular, por seu turno, destaca-se que o material não fornecido é de baixo custo e complexidade, podendo ser adquirido com certa facilidade de outras empresas, sendo que não há nos autos notícia de dano efetivo ao interesse público, apesar da existência de dano potencial.

7.17. Diante disso, a Comissão Processante, em juízo de ponderação, entende ser **grave a conduta** do Particular e **alta sua culpabilidade** que fundamentam a penalização da empresa no grau máximo das sanções especificadas, qual seja: a penalidade de **suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Instituição pelo prazo de 06 (seis) meses**, cumulada com a **multa compensatória de 10%** (dez por cento) do montante da parcela inadimplida, cujo valor pecuniário seria de **R\$ 162,22** (cento e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos).

8. DOS EFEITOS DAS SANÇÕES:

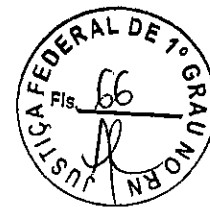
8.1. No presente tópico, há que se perquirir sobre os efetivos efeitos do presente processo administrativo sancionador. Isso porque, tendo em vista as dificuldades internas de tramitações dos feitos administrativos sancionadores nos últimos anos, tem-se aqui a conclusão de um caso que ocorrera há mais de dois anos, sem que a Administração tivesse dado a devida resposta.

8.2. Considerando as sanções proporcionalmente cabíveis cotejados no item anterior, constata-se que, de fato, há grande potencial de a Administração continuar tendo dispêndios com a tramitação desse feito e com a execução das sanções propostas, sem que isso venha a produzir qualquer efeito prático. Senão vejamos.

8.3. Primeiro, temos uma **sanção pecuniária** de valor irrisório (R\$ 166,22), o que nos faz trazer à baila o princípio da insignificância, construído inicialmente no âmbito do Direito



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



Penal e, após, adotado pelos demais ramos do direito punitivo. Colaciona-se, por oportuno, excerto de artigo afeto ao tema ora suscitado, *ipsis litteris*:

2 PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE

[...]

Certo é que o princípio da insignificância é derivado do princípio da razoabilidade, (...). O princípio da razoabilidade é uma diretriz do senso comum, do bom senso, aplicada ao Direito. Sua existência é fundamental para o controle da discricionariedade concedido em favor dos agentes administrativos. Por diversas vezes, o legislador não define a melhor solução para o interesse público, mas outorga aos agentes a competência para fazê-lo, em vista das peculiaridades dos casos concretos que lhes são apresentados.

[...]

3 INSIGNIFICÂNCIA EM SANÇÃO ADMINISTRATIVA

A insignificância, presente em vários ramos punitivos do Direito, não raro é aplicada na esfera administrativa e, conforme explicado alhures, busca extinguir a tipicidade dos atos que produzam danos ínfimos sobre o bem jurídico protegido, tornando irrelevante e irrazoável sua punição no âmbito administrativo.

Diversas são as decisões desta Corte de Contas que aplicam o princípio da insignificância, tendo em vista os valores irrisórios da lesão jurídica causada pela prática de determinada conduta.

[...]

3.1 Princípio da insignificância em procedimentos licitatórios

[...]

Verifica-se também ser possível invocar o princípio da insignificância nas sanções administrativas decorrentes de falhas em procedimentos licitatórios, cabendo à Administração analisar os prejuízos causados pela conduta danosa e a boa ou má-fé dos envolvidos. Não havendo prejuízo para a administração, ou sendo o valor insignificante, a penalidade poderá ser afastada, com os mesmos fundamentos aventados na seara penal.

(NOVIELLO, Alexandra Recarey Eiras; NUNES, Camila Costa; MASCARENHAS, Fernando Vilela. *Aplicação e limites do princípio da insignificância no âmbito dos julgamentos proferidos pela Corte de Contas Mineira*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, janeiro a março 2013, v. 31, n. 1. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1779.pdf>>. Acesso em: 1º de setembro de 2016).

8.4. Importante ressaltar que o princípio da insignificância é adotado, também, pelo Tribunal de Contas da União, consoante evidenciam os seguintes trechos de julgados daquela Corte, com as mesmas palavras:

Acórdão nº 9943/2016 – Segunda Câmara

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar regulares com ressalvas as contas da Sra. Vera Maria Ferreira da Silva, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação; e

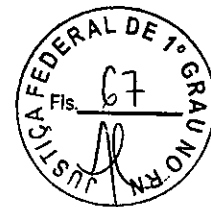
9.2. arquivar o presente processo.

[...] Voto:



PODER JUDICIÁRIO

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



[...] 5. Diante da competência primária da entidade concedente para decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos, os autos foram sobrestados e a prestação de contas foi submetida ao CNPq para a devida análise, por força do Acórdão 8899/2015-2ª Câmara, tendo o concedente concluído que o projeto foi integralmente cumprido, com o atendimento integral dos objetivos pretendidos, remanescendo o valor residual de apenas R\$ 245,95 como débito, em razão da ilegitimidade dos correspondentes comprovantes.

6. Nessas circunstâncias, a unidade técnica propôs o acolhimento parcial das alegações de defesa e a regularidade, com ressalva, das contas da responsável, dando-lhe a quitação do débito residual, em respeito ao princípio da insignificância (v. g.: Acórdão 3437/2013-Plenário).

[...] 10. Entendo, portanto, que as presentes contas devem ser julgadas regulares com ressalvas, dando quitação à responsável.

Acórdão nº 9756/2016 – Segunda Câmara

[...] Voto:

[...] 3. Com efeito, tendo o MP/TCU verificado que o débito objeto da presente foi composto por pagamentos irregulares realizados não só à Sra. (...), como também às Sras. (...) e à Deputada (...), as quais igualmente integrariam a Diretoria Executiva do convenente, pugnou pela citação das mesmas, à exceção da Deputada (...), em virtude do princípio da insignificância e por economia processual, uma vez que o valor do débito que a ela seria imputado era de R\$ 400,00. (...).

4. Este Relator acolheu a proposta do MP/TCU e determinou então as citações apenas das demais responsáveis, à exceção, como destacado acima, da Deputada (...). (Peça 46)

8.5. Considerando, outrossim, que não se exigiu a prestação de garantia para assegurar a plena execução dos ajustes firmados, bem como que não há pagamentos devidos pela Administração à contratada, a satisfação da multa aplicada depende, se não houver a quitação espontânea por parte da empresa, de processo de execução fiscal, nos termos do artigo 87, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

8.6. Acontece que, consoante estabelece a Portaria nº 75, de 22 de março de 2012, do Ministério da Fazenda, não se procede à inscrição na Dívida Ativa da União de débito de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), tampouco há ajuizamento de execuções fiscais de débitos iguais ou inferiores a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Ou seja, o órgão tecnicamente responsável entende que os custos envolvidos nos procedimentos de cobrança desses montantes certamente são superiores aos benefícios resultantes dessa ação.

EM FACE DO EXPOSTO, baseada nos princípios da indisponibilidade do interesse público, da especificação, da razoabilidade, da proporcionalidade e da insignificância, e considerando, sobretudo, a inexistência de dano concreto revestido de gravidade que possa ter sido acarretado pela conduta do particular e seu grau de culpabilidade, a Comissão Permanente de Aplicação de Sanções Administrativas da Justiça Federal de Primeiro Grau no



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



RN, instituída pela Portaria nº 103/2016-JF/RN da Direção do Foro, DECIDE:

- a) Não aplicar a multa compensatória correspondente, com fulcro no princípio da insignificância;
- b) Aplicar a sanção de **suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Instituição pelo prazo de 06 (seis) meses.**
- c) 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, por meio de publicação no DOU, tendo em vista que não se sabe o novo domicílio da empresa; e,
- d) Registrar a sanção aplicada, após o trânsito em julgado, no SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais).

Natal/RN, 24 de outubro 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