

A OBRIGATORIEDADE DE INSTAURAÇÕES DE PROCESSO E APLICAÇÕES DE SANÇÕES DECORRENTES DE EVENTUAIS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Janner Augusto Noleto Mendonça, Analista Judiciário da Justiça Federal do Tocantins, Especialista em Direito Processual Civil (UNISUL/LFG) e Pós-Graduado em Direito e Processo Administrativo (UFT)

RESUMO:

O propósito deste trabalho é investigar as normas sobre infrações e sanções administrativas e abordar a obrigatoriedade de instauração do procedimento administrativo específico para apuração e aplicação de penalidades às empresas contratadas pela Administração Pública, em decorrência de inexecução parcial ou total do contrato, ressaltando os aspectos legais e os princípios básicos do Direito Administrativo Sancionador brasileiro. Por fim, será apresentada regras correlatas e específicas, previstas da Instrução Normativa nº 24, de 10/12/2013, do Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chaves: Contrato Administrativo. Direito Administrativo. Infrações. Sanções

ABSTRACT

The purpose of this work is to investigate the norms regarding administrative infractions and sanctions and to address the need to establish a specific administrative procedure in order to determine and apply penalties to enterprises contracted by Public Administration, due to partial or complete non-execution of the contract, emphasizing the legal aspects and the basic principles of Brazilian Sanctioning Administrative Law. Finally, specific and related rules, contained in Justice National Council's Normative Instruction n. 24, from 12.10.2013, will be presented.

Keywords: Administrative Contract. Administrative Law. Infractions. Sanctions.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O propósito deste trabalho é investigar as normas e regulamentos sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública instaurar processo administrativo punitivo e aplicar as sanções às empresas quando estas participam de licitações e/ou são contratados pela Administração Pública e não obedecem às imposições expressas em lei ou nos contratos administrativos.

Além disso, propõe-se, para melhor compreensão do assunto, discorrer sobre a aplicação de alguns princípios gerais do direito e regras comuns do direito punitivo (sancionador) brasileiro.

Por fim, será realizada uma abordagem sobre a necessidade de instauração do processo administrativo para apuração de irregularidades (consideradas irrelevantes), nos casos em que o valor da multa é irrisório e/ou outras situações que não causam quaisquer danos e/ou prejuízos à Administração.

Importa ressaltar que as sanções administrativas aos licitantes e contratados da Administração Pública Federal, autárquica e fundacional estão previstas essencialmente no art. 87 da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993, no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no art. 28 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e no art. 27 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

De igual modo, as regras gerais de instauração do procedimento administrativo específico para apuração e aplicação de penalidades às empresas contratadas pela Administração Pública encontram-se disciplinadas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/2002.

Importa questionar se a Administração Pública deve instaurar o processo administrativo e aplicar, obrigatoriamente, a sanção administrativa em todos os casos, independentemente de sua relevância e da demonstração de prejuízo efetivo.

Neste contexto, pressupõe inicialmente que não é impositiva a sanção administrativa, uma vez que no procedimento administrativo para aplicação de eventuais penalidades devem ser observados os princípios e regras comuns do direito sancionador e, assim, é possível definir determinadas situações que podem ser consideradas irrelevantes, tais como: pequenos atrasos na entrega no objeto e pequenas irregularidades na prestação/execução de serviços, embora existam casos em que já esteja previsto, contratualmente, a aplicação de multa.

Atualmente, vários órgãos do Poder Judiciário da União editaram regulamentos e/ ou instruções normativas para disciplinar o processo para apuração e aplicação de sanções administrativas.

É certo que também existe uma necessidade de normatizar e estabelecer parâmetros mais específicos, no âmbito da Poder Judiciário da União, com o propósito de dispor as regras de competência para instauração do processo administrativo para aplicação de penalidades nos contratos administrativos e definir as situações que é dispensável a abertura de procedimentos para apuração e aplicação de penalidades de valor irrisório.

A metodologia desenvolvida no trabalho é a argumentação dedutiva, partindo-se dos conceitos gerais sobre sanções administrativas. Em seguida, aprofundar-se-á na análise do procedimento para apuração e aplicação de penalidades, finalizando com análise específica da Instrução Normativa n. 24/2013, do Conselho da Nacional de Justiça. No que tange às fontes de pesquisa, utiliza-se como fonte de dados uma pesquisa qualitativa, pela análise de conteúdo, com base documental, normativa e bibliográfica.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O poder sancionatório do Estado pressupõe obediência ao princípio da legalidade, e o seu fundamento primordial, ao qualificar determinadas condutas como infrações administrativas é impedir ou evitar a prática daquelas condutas desaprovadas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias.

Nesse sentido, o objetivo da composição dos tipos infracionais e da correlata penalização é intimidar eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos vedados ou para induzir os administrados a agirem em consonância com a regra que lhes demanda comportamento positivo.

Logo, "quando uma sanção é prevista e ao depois aplicada, o que se pretende com isto é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade". (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

No mesmo sentido, o escólio de Marçal Justen Filho, afirma que a sanção administrativa pode ser considerada como manifestação do poder de polícia. A atividade de poder de polícia traduz-se na apuração da ocorrência de infrações a deveres de diversas ordens, impondo à Administração o dever-poder de promover a apuração do ilícito e a imposição da punição correspondente.

Portanto, "a criação de deveres administrativos não é manifestação necessária do poder de polícia, mas a apuração da ocorrência do ilícito e o sancionamento daí derivado correspondem ao exercício da competência de polícia administrativa". (JUSTEN FILHO, 2009).

Nesse contexto, depreende-se que o processo punitivo ou sancionador é o procedimento dialético por meio do qual a Administração Pública apura a prática de infração e impõe sanções/penalidades em razão do descumprimento de determinada norma jurídica.

Logo, nesse procedimento impera a necessidade do contraditório, com a ampla defesa como corolário, segundo o devido processo legal, sob pena de nulidade da sanção imposta.

A sua instauração dar-se-á mediante ato administrativo editado pela autoridade competente, contendo exposição dos atos ou fatos ilegais atribuídos ao acuso, bem como indicação da norma infringida.

Apesar de a gradação das sanções aplicadas basear-se em escolhas administrativas, não se trata de arbitrariedade e, por isso, a punição deve ser razoável e proporcional à infração apurada no respectivo processo, além de estar tipificada em norma, pois não cabe à Administração aplicar penalidade não disciplinada no ordenamento jurídico.

O processo sancionador tem como finalidade averiguar a materialidade e autoria da imputação, ponderar as circunstâncias em que concorrem e aplicar, se o for caso, as sanções pertinentes.

De acordo com o art. 65 da Lei 9.784/99, os processos administrativos dos quais resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, mediante provocação ou de ofício, quando emergirem fatos ou circunstâncias que tornem a decisão proferida desarrazoada.

3 OS PRINCÍPIOS UTILIZADOS PARA A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

É importante ressaltar que o exercício da função administrativa é pautado nos limites da legalidade. Portanto, a aplicação das sanções pela Administração deve obedecer prévia definição legal. E, neste contexto, a violação de uma norma jurídica e a respectiva penalização dependerão de previsão normativa.

Por conseguinte, as infrações administrativas e suas correlatas sanções devem ser instituídas e previstas em lei, em sentido estrito.

Assim, considerando-se o princípio da legalidade como fundamental da Administração Pública, poder-se-ia sustentar a tese de que a aplicação das sanções administrativas é ato estritamente vinculado, notadamente, em face de que ela está obrigada a submeter-se a todos os comandos normativos que a lei contém, não lhe sendo permitida qualquer conduta que a eles se contraponha (CARVALHO FILHO, 2013).

Os atos praticados pela Administração Pública no exercício da atividade de ordenação da vida privada, devem, sem exceção, encontrar amparo direto na lei (SUNDFELD, 1997).

Além disso, vale anotar que as infrações administrativas para serem validamente instituídas e impostas a quem nelas incidirem, devem atender a certos princípios básicos: a) princípio da legalidade; b) princípio da anterioridade; c) princípio da tipicidade; e d) princípio da exigência de voluntariedade. E para serem aplicadas sanções administrativas, devem ser acrescentados a estes, os princípios da: e) proporcionalidade; f) devido processo legal (contraditório e ampla defesa); e g) motivação (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

Assim, resumidamente, para aplicação de uma sanção administrativa ao administrado é necessário que esta penalidade: a) esteja prevista em lei; b) que seja previamente estatuída; c) esteja clara e suficientemente caracterizada e configurada; d) tenha o *animus* de praticar a conduta ilícita, independentemente de culpa ou dolo; e) seja proporcional com a gravidade da infração; f) seja precedido do devido processo legal, no qual estejam assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; e g) estejam expostos os fundamentos em que se embasou e justificada a opção pela autoridade sancionadora.

De outra parte, a doutrina de Shirlei Silmara de Freitas Mello leciona que podem ser aplicados ao processo administrativo punitivo, com as devidas adaptações, princípios gerais do processo penal. Segundo a norma constitucional insculpida no art. 5º, XL, a lei posterior benéfica aplica-se retroativamente ao fato (MELLO, 2003).

De acordo com o princípio da insignificância, admite-se infirmar a tipicidade de fatos cuja repercussão apresenta baixo potencial lesivo.

Vale anotar, por fim, que a utilização desse princípio no âmbito do Direito Administrativo pode ser considerado uma manifestação de como ocorre a aplicação do princípio da proporcionalidade, quando a lesividade da conduta se mostrar insuficiente para atingir o bem jurídico protegido.

4 CONCEITOS DE INFRAÇÃO E SANÇÃO ADMINISTRATIVA

Segundo a doutrina, infração administrativa é "o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa - ainda que não necessariamente aplicada nesta esfera" (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

De outra parte, as sanções são entendidas como uma consequência da inobservância ou observância inadequada a um comportamento descrito pela norma jurídica.

A apuração da infração e a aplicação e registro da correspondente sanção devem ser realizados pelos órgãos e autoridades administrativas que detêm competência para fazê-lo.

No caso de sanções administrativas em licitações e contratos, estas são consequências de um ato ou um conjunto de atos, praticados por licitantes e contratados da Administração Pública que causem prejuízo à Administração ou violem normas de observância obrigatória.

As finalidades das sanções administrativas em licitações e contratos são reprovar a conduta praticada pelo sancionado, desestimular a sua reincidência, bem como prevenir sua prática futura pelos demais licitantes e contratados.

As sanções administrativas podem ter caráter preventivo, educativo, repressivo ou visar à reparação de danos pelos responsáveis que causem prejuízos ao erário.

Trata-se, portanto, de um poder-dever da Administração que deve atuar visando impedir ou minimizar os danos causados pelos licitantes e contratados que descumprem suas obrigações.

A aplicação de sanções administrativas é uma prerrogativa conferida à Administração, prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, que tem o poder-dever de acompanhar a execução do contrato e, detectadas práticas irregulares ou defeituosas, adotar as providências necessárias para aplicação das penalidades previstas em lei.

Nesse sentido, a lei dispõe que cabe à Administração aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

Importa notar que este poder sancionador da Administração é ato vinculado ao interesse público, o qual estabelece que determinados comportamentos devem ser reprimidos.

Não se deve olvidar de que a legalidade a que se sujeita a Administração requer uma observância cumulativa dos princípios em sintonia com a teleologia constitucional (FREITAS, 2004).

As sanções administrativas fixadas nas normas legais, aplicadas aos licitantes e contratados, são as seguintes: a) advertência; b) multa; c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública; e) impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e o descredenciamento no Sistema de Cadastramento de Fornecedores - SICAF pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (art. 87 da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993 e art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002).

5 EXCLUDENTES DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA

Há no âmbito do Direito Administrativo, o uso comum da expressão excludentes da sanção administrativa para se referir a algumas situações em que se considera inexistente a infração, ou outra em que não será aplicável a sanção, em razão de certa conduta.

A configuração das infrações administrativas, para ser válida, há de ser feita de maneira suficientemente clara, para não deixar dúvida sobre a identidade do comportamento reprovável (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

As hipóteses excludentes são enumeradas como: a) força maior; b) caso fortuito; c) estado de necessidade; d) legítima defesa; e) doença mental; f) fato de terceiro; g) coação irresistível; h) erro; i) obediência hierárquica; j) estrito cumprimento do dever legal; e k) exercício regular de direito.

No entendimento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, as oito primeiras situações, na verdade, afastam o cometimento da infração, uma vez que não existe a voluntariedade que é o mínimo elemento subjetivo que se exige para imputação de uma infração a um indivíduo. Nos outros três casos, correspondem, de fato, a uma excludente da sanção (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

Nesta perspectiva, é possível vislumbrar que haverá situações em que a Administração poderá estar diante de um determinado comportamento que, embora possa

implicar descumprimento de alguma regra de conduta do administrado, não estará caracterizada a infração administrativa, por ausência de algum elemento essencial ou por existir alguma excludente da sanção administrativa.

E, por conseguinte, poderia caracterizar uma modalidade de ilegalidade indireta, isso porque não haveria uma proporcionalidade entre o fato e a medida administrativa (sanção), uma vez que, nesse caso, a conduta não constituiria motivo suficiente para o ato administrativo ser levado a efeito (MELLO, 2007).

De igual modo, poder-se-ia estar diante de uma situação em que presentes os pressupostos formais e materiais para aplicação de uma sanção administrativa, a autoridade competente, ao efetuar valorações e considerando a particularidade dos fatos submetidos à sua análise, verifica estar diante de um caso que se mostra inconveniente movimentar o aparelho administrativo.

6 A OBRIGATORIEDADE DE INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO E APLICAÇÃO DE PENALIDADES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O processo administrativo sancionador, em virtude de ter como propósito fundamental a apuração de infração administrativa e eventual penalidade aos administrados, ostenta uma diversidade de princípios particulares se comparados a outros procedimentos administrativos que existem no âmbito da Administração Pública.

A imposição de qualquer sanção administrativa deve ser precedida de processo administrativo específico.

Nos termos do art. 86 e 87, da Lei 8.666/93, cada penalidade a ser aplicada deve facultar ao contratado a defesa prévia.

A legislação não trata das formalidades do processo administrativo, apenas consigna prazos para apresentação da defesa prévia: 5 (cinco) dias ou 10 (dez) dias.

As sanções administrativas devem ser aplicadas de forma gradativa, obedecidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do art. 2, VI e § único, da Lei 9.784/99.

As sanções administrativas somente podem ser aplicadas dentro de processo administrativo autônomo, instaurado por ato administrativo de autoridade competente, onde

se garanta a ampla defesa e o contraditório (garantias constitucionais) ao contratado que supostamente incidiu em falta ou descumpriu alguma disposição legal ou contratual.

O ato administrativo de instauração deve conter a identificação dos autos do processo administrativo original da licitação ou do contrato, a menção às disposições legais aplicáveis ao procedimento para apuração de responsabilidade, a designação da comissão de servidores que irá conduzir o procedimento, o prazo para a conclusão dos trabalhos da comissão, dentre outros requisitos.

O contratado deve ser notificado para se defender, seguindo o processo até decisão final fundamentada.

Importa registrar, por fim, que uma vez identificada a ocorrência de infração administrativa, a autoridade competente não pode deixar de aplicar a sanção correspondente.

A atividade pública não é propriedade de quem a exerce, significando apenas o exercício do poder-dever, indissolavelmente ligado a finalidade estranha ao agente (SUNDFELD, 1997).

Com efeito, há um dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de praticar ou não tal ato administrativo, visto que pode caracterizar a figura da condescendência criminosa (art. 320 do CP).

No entanto, deve ser ressalvada as hipóteses em que deva operar o chamado "princípio da insignificância", descaracterizando o tipo infracional.

É certo que a aplicação deste princípio, no âmbito do Direito Administrativo, ainda traz enormes controvérsias jurídicas.

Por outro lado, a utilização desse princípio no âmbito do Direito Administrativo pode ser considerado uma manifestação de como ocorre a aplicação do princípio da proporcionalidade, quando a lesividade da conduta se mostrar insuficiente para atingir o bem jurídico protegido (PUC CETTI, 2010).

Afinal, nos termos do art. 2º da Lei 9.784/99, é vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Assim, é admissível infirmar a tipicidade de fatos que, por sua inexpressividade, configuram as "ações de bagatela", em que se esteja diante de situações de irrelevância, com lesividade ínfima e desprezível (FERRAZ e DALLARI, 2007).

Neste aspecto, pode-se afirmar que sempre que a gravidade da conduta não for suficiente para atingir o bem jurídico que se pretende resguardar, não haverá razões para justificar a movimentação da máquina administrativa.

Há decisões progressistas que afirmam que uma quantia irrisória não poderia movimentar todo o aparato administrativo ou judicial, uma vez que não seria razoável nem proporcional, nos casos em poderia resultar, no máximo, em uma aplicação de uma multa do mesmo valor. (STJ. MS 10.825/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 3ª Seção, julgado em 24/05/2006, DJ 12/06/2006, p. 434)

Por outro lado, as correntes conservadoras predominam no Superior Tribunal de Justiça, as quais afirmam que tal analogia não é possível em razão da indisponibilidade do bem jurídico tutelado, qual seja, a moralidade administrativa, que não admite relativizações (STJ. REsp 892.818-RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 11/11/2008, DJe 10/02/2010).

7 A INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 24/2013 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Em consonância com o crescimento do movimento pela regulamentação em todo o país e imbuído de suas atribuições constitucionais de promoção de políticas judiciárias que aprimorem o procedimento administrativo, o Conselho Nacional de Justiça-CNJ editou a Instrução Normativa n. 24, de 10 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a procedimento para apuração e aplicação de penalidades às empresas contratadas pelo CNJ.

O art. 3º da aludida instrução normativa dispõe que as contratadas que descumprirem total ou parcialmente os contratos celebrados com o Conselho Nacional de Justiça ficarão sujeitas às penalidades de: I) advertência; II) multa; 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; V) impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento no Sistema de Cadastramento de Fornecedores - SICAF pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Tais sanções repetem as mesmas previstas nos art. 87 da Lei 8.666/1993 e no art. 7º da Lei 10.520/2002.

No entanto, a aludida instrução traz algumas inovações, ao dispor que a Administração poderá, mediante despacho fundamentado, suspender a aplicação da penalidade de multa nos casos em que o valor for considerado irrisório (art. 8º).

No § 1º do dispositivo, já ficou definido o que será considerado valor irrisório para fins de aplicação da instrução normativa. Assim, para obras e serviços de engenharia, o valor será de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) e para compras e serviços, o valor será de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais).

Como se vê, ainda que forma bastante incipiente, os regulamentos passaram a dispor sobre algumas situações que podem ser consideradas irrelevantes e não ensejarem a aplicação de sanção administrativa.

Tal dispositivo está em consonância com o entendimento da doutrina brasileira, de que a mitigação do princípio da legalidade é inevitável, pois, diante da diversidade do objeto do Direito Administrativo, torna-se complicado para o legislador prever todos os deveres e obrigações dos administrados em suas relações e vínculos contratuais com a Administração.

Afinal, não há nada de extraordinário na flexibilidade do princípio da legalidade nas relações que tem como finalidade o atendimento do interesse público, pois "se as leis fixam o conteúdo básico e fundamental das sanções, nada impede que alguns detalhes fiquem nas mãos dos administradores públicos ou de outras autoridades competentes, integrando as normas legais, tendo em vista a maior elasticidade que vigora nesse terreno" (OSÓRIO, 2009).

Nesse contexto, nota-se que as autoridades administrativas também aplicam a lei, no exercício de sua ação regulamentar, editando instruções normativas, e já admitem, em certos casos, a aplicação do princípio da insignificância nas contratações públicas.

Afinal, uma quantia irrisória não poderia movimentar todo o aparato administrativo, uma vez que seria desproporcional e, ao mesmo tempo, contrário ao princípio da eficiência.

Portanto, mesmo que estejam presentes os pressupostos para a aplicação de sanção administrativa, a Administração Pública está diante de um caso em que se mostra inconveniente movimentar o aparato administrativo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode observar, o poder sancionatório do Estado pressupõe obediência ao princípio da legalidade, e o seu fundamento primordial, ao qualificar determinadas condutas

como infrações administrativas, é impedir ou evitar a prática das condutas desaprovadas ou constranger ao cumprimento daquelas obrigatórias.

No direito sancionador, assim como em toda a Administração Pública, o princípio da legalidade é o de maior relevância e o que mais assegura direitos e garantias aos administrados.

Além disso, conforme já assinalado, percebe-se que para aplicação de uma sanção administrativa ao administrado é necessário que esta penalidade: a) esteja prevista em lei; b) que seja previamente estatuída; c) esteja clara e suficientemente caracterizada e configurada; d) tenha o administrado o *animus* de praticar a conduta ilícita, independentemente de culpa ou dolo; e) seja proporcional com a gravidade da infração; f) seja precedido do devido processo legal, no qual estejam assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; e g) estejam expostos os fundamentos em que se embasou e justificada a opção pela autoridade sancionadora.

Nessas circunstâncias, as sanções administrativas somente podem ser aplicadas dentro de processo administrativo autônomo, instaurado por ato administrativo de autoridade competente, onde se garanta a ampla defesa e o contraditório (garantias constitucionais) ao contratado que supostamente incidiu em falta ou descumpriu alguma disposição legal ou contratual.

As sanções administrativas em licitações e contratos são consequências de um ato ou um conjunto de atos, praticados por licitantes e contratados da Administração Pública que causem prejuízo à Administração ou violem normas de observância obrigatória.

Há situações excepcionais, ao se analisar o caso concreto, em que a Administração Pública não deve instaurar o processo administrativo e aplicar, obrigatoriamente, a sanção administrativa, pois as empresas contratadas podem cometer pequenas infrações administrativas que podem ser consideradas irrelevantes e/ou não causarem prejuízo efetivo.

Assim, é possível vislumbrar que haverá situações em que a Administração poderá estar diante de um determinado comportamento que, embora possa implicar descumprimento de alguma regra de conduta do administrado, não estará caracterizada a infração administrativa, por ausência de algum elemento essencial ou por existir alguma excludente da sanção administrativa.

A utilização do princípio da insignificância, no âmbito do Direito Administrativo, pode ser considerado uma manifestação de como ocorre a aplicação do princípio da

proporcionalidade, quando a lesividade da conduta se mostrar insuficiente para atingir o bem jurídico protegido.

A Instrução Normativa n. 24/CNJ, de 10 de dezembro de 2013, traz algumas inovações, ao dispor que a Administração poderá, mediante despacho fundamentado, suspender a aplicação da penalidade de multa nos casos em que o valor for considerado irrisório (art. 8º).

Nesse contexto, é de se constatar que a Administração Pública já admite, em certos casos, a aplicação do princípio da insignificância, ao considerar que uma quantia irrisória não poderia movimentar todo o aparato administrativo, mesmo que estejam presentes os pressupostos para a aplicação de sanção administrativa.

Além disso, o aceitação do princípio da insignificância, na forma aqui exposta, em conjunto com a ponderação de outros princípios do direito administrativo, tais como a proporcionalidade, a razoabilidade, a indisponibilidade do interesse público, colaborará para reduzir o número de processos administrativos sancionatórios que oneram os cofres públicos e colocam servidores, desnecessariamente, para apurar eventuais responsabilidades por condutas irrelevantes no âmbito das contratações públicas.

Importa destacar, no entanto, que todas as sanções e eventuais excludentes, devem estar suficientemente estabelecidas nas leis e, somente em casos excepcionais e devidamente motivados, com base, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, é que se torna admissível a colaboração dos regulamentos administrativos para dispor sobre a obrigatoriedade de aplicação de alguma sanção ou penalidade administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Instrução Normativa n. 24**, de 10 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_adm/in_dg/IN_n%C2%BA_24_-_DG.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2015.

_____. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 17 jul. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 5 jul. 2015.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 8 jul. 2015.

_____. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 8 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 10.825/DF - Distrito Federal. Relator: Ministro. Arnaldo Esteves Lima. **Pesquisa de Jurisprudência**, julgado em 24/05/2006. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22ARNALDO+ESTEVES+LIMA%22%29.min.&processo=10825&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 8 jan. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 892.818/RS - Rio Grande Sul. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. **Pesquisa de Jurisprudência**, julgado em 11/11/2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=892818&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 8 jan. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal. 5. ed. rev., amp. e atual. São Paulo. Atlas, 2013.

FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juez. O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Tutela Cautelar no Processo Administrativo. 1.^a ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 3. ed. Vol I. São Paulo: Malheiros, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 3. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.

PUCETTI, Renata Fiori. Infrações e sanções administrativas aplicáveis aos particulares em licitações e contratos. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153328.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2016.

SUNDFELD. Carlos Ari. Direito Administrativo Ordenador. 1ª Edição. São Paulo. Malheiros, 1997.