RONNY CHARLES

Declaração de inidoneidade e arrependimento eficaz: um acerto do TCU em favor da proporcionalidade sancionatória

Ronny Charles L. de Torres[1]

O Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1466/2024, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, trouxe um importante sinal de amadurecimento institucional na aplicação das sanções administrativas, especialmente no campo sensível da declaração de inidoneidade em licitações públicas.

O julgado tratou de hipótese em que uma empresa, equivocadamente, se autodeclarou como Empresa de Pequeno Porte (EPP) para fins de fruição dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

O ponto de inflexão do caso não foi a ausência do erro, tampouco a dúvida sobre sua materialidade. O TCU reconheceu que houve, sim, declarações indevidas da condição de EPP. A questão central — e inovadora — esteve na resposta da empresa: ao identificar o equívoco, antes de auferir qualquer benefício indevido, a licitante adotou medidas concretas e documentadas para neutralizar os efeitos do erro.

O Ministro Zymler, ao julgar o caso, promoveu uma rica aproximação analógica com institutos consagrados do Direito Penal, como a desistência voluntária e o arrependimento eficaz, reconhecendo que, ao evitar de forma autônoma e tempestiva os

[1] Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da pós-graduação em Licitações e contratos, da Faculdade Baiana de Direito. Professor do Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (15ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (2ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum).

efeitos lesivos da conduta inicial, a empresa frustrou a consumação do ilícito, afastando, assim, a tipicidade necessária à aplicação da sanção declaração de inidoneidade.

Essa abordagem revela um olhar mais apurado sobre os princípios do Direito Administrativo Sancionador, que vem sendo progressivamente estruturado no Brasil como ramo autônomo e com regras próprias — distintas, inclusive, do Direito Administrativo Clássico. A sanção, nesse campo, deve ser compreendida como último recurso, aplicada quando presentes os requisitos de tipicidade, culpabilidade, lesividade e necessidade, sempre à luz da proporcionalidade, da razoabilidade e da finalidade pública da atuação sancionatória.

Não é por outro motivo que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) exige das autoridades administrativas a consideração das consequências práticas de suas decisões e a demonstração da proporcionalidade da sanção em face da gravidade da infração.

A decisão do TCU, nesse contexto, é especialmente importante porque rompe, com responsabilidade, a tradição de rigidez absoluta na aplicação de sanções administrativas. Como reconhecido pelo próprio relator, decisões anteriores afirmavam que o simples fato de autodeclarar-se indevidamente como ME/EPP — mesmo sem dolo e mesmo sem obter qualquer vantagem — já justificaria a declaração de inidoneidade, por suposta potencialidade lesiva à isonomia e à moralidade.

Essa lógica de “responsabilidade objetiva sancionadora”, contudo, não se coaduna com os pilares do devido processo legal substantivo, nem com a necessária distinção entre ilícito administrativo e erro escusável de conduta. A generalização da sanção mais severa possível para qualquer hipótese de erro formal enfraquece a credibilidade do sistema de controle e penaliza indevidamente condutas que, embora irregulares, não configuram fraude ou intenção de lesar o certame.

A decisão comentada corrige essa distorção e sinaliza uma mudança saudável: a valorização da conduta corretiva voluntária, como expressão da boa-fé objetiva e da cooperação com a Administração. A empresa não apenas reconheceu o erro, como agiu para evitar o dano, o que deve ser interpretado como circunstância excludente de ilicitude ou, no mínimo, como circunstância atenuante suficiente para afastar a sanção mais gravosa do ordenamento.

A lição que se extrai desse precedente é clara: a sanção não deve ser um fim em si mesma, mas um instrumento de tutela da finalidade pública. Quando essa finalidade já está preservada — porque a conduta foi neutralizada antes da produção de efeitos —, resta esvaziado o próprio fundamento da penalidade.

Esse raciocínio, além de juridicamente correto, é desejável do ponto de vista da gestão pública. Ele estimula que empresas, ao identificarem falhas em suas declarações, corrijam-nas prontamente, em vez de adotarem estratégias defensivas ou omissivas. A previsibilidade e a razoabilidade das instituições de controle são elementos essenciais para que o ambiente regulatório seja mais justo, mais eficiente e mais atrativo para o setor produtivo, sem renunciar à integridade dos certames.

Por fim, cumpre reconhecer, com ênfase, a postura equilibrada e juridicamente consistente adotada pelo Tribunal de Contas da União. A decisão é um exemplo de boa aplicação dos princípios da Administração Pública e do direito sancionador. Merece ser destacada, estudada e, sobretudo, reproduzida como referência para uma atuação mais madura e proporcional do Estado sancionador.