

ILÍCITO ADMINISTRATIVO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A TEMPESTIVIDADE DO PROCESSO SANCIONADOR

Ronny Charles Lopes de Torres¹

Shávia Ferreira de Lima²

1. Introdução

A garantia contratual nas contratações públicas compreende um instrumento de salvaguarda do erário contra o inadimplemento do particular, auxiliando o gestor público na mitigação de riscos. É o mecanismo pelo qual a Administração Pública assegura a cobertura de prejuízos e o inadimplemento de multas decorrentes de condutas lesivas perpetradas pelas contratadas.

Há também de se reconhecer a possibilidade de o gestor aplicar, ao particular, sanções por eventuais infrações disciplinares praticadas no curso dos procedimentos licitatórios ou da execução contratual, mas isso só se sustenta se observado o devido processo legal.

Diante dessa relevância institucional, a tempestividade e a resolutividade dos processos administrativos sancionadores em face de paralisações contratuais têm sido objeto de acompanhamento minucioso pelas instituições de controle externo. O objetivo é assegurar que o poder-dever de sancionar seja exercido de forma completa, efetiva e verdadeiramente comprometida com a eficiência da gestão pública. De tal modo, a reprimenda estatal deve estar lastreada no estrito cumprimento das normas jurídicas, de modo que o processo sirva de instrumento de preservação de direitos e de garantias fundamentais, em harmonia com o Estado Democrático de Direito.³

¹ Advogado, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de Licitações Públicas comentadas* (16ª ed.); *Direito Administrativo* (coautor. 15ª ed.); *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* (coautor. 3ª ed.), *Improbidade Administrativa* (coautor. 4ª ed.), e *E-marketplace e contratações públicas* (1ª edição), todos pela editora JusPodivm, além de *Análise Econômica das licitações e contratos* (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Estagiária de graduação. E-mail: shavia.ferreira.lima@gmail.com

³ CIRQUEIRA, J. A. R. **Processo sancionador na Nova Lei de Licitações**: o devido processo legal e as lacunas



Vale ressaltar, ainda, que os agentes públicos, de sua maneira, devem franquear uma atuação diligente sobre a execução das garantias, aprofundando o acompanhamento dos prazos das apólices, fornecendo, em regra, a devida recomposição patrimonial ao administrador público antes que ocorra a perda do objeto segurado. 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.⁴

A obrigatoriedade de uma conduta célere e vinculada na apuração de infrações administrativas e na rescisão contratual encontra respaldo nos princípios constitucionais da eficiência e do planejamento. Alinhado a esse preceito, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1412/2026-Plenário⁵, detalhou as diretrizes que devem guiar a atuação da autoridade competente em casos de paralisação unilateral. A Corte determinou que o exame e a aplicação de multas compensatórias devem ocorrer em tempo hábil, superando omissões relevantes ou justificativas genéricas baseadas em dificuldades administrativas operacionais.

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.⁶ Por outro lado, o princípio do devido processo legal se tornou a pedra angular dos sistemas jurídicos anglo-saxônicos, e, por construção jurisprudencial, neles se expandiu conceitualmente para incluir a preservação substantiva das liberdades e direitos fundamentais, nele entendida a substância justa dos direitos, no sentido de que devido processo da lei não agasalha atos públicos irrealistas ou irrazoáveis.⁷

2. O ilícito administrativo e a natureza do poder sancionador: fundamentos e garantias

A compreensão da tempestividade do agir sancionatório como dever exige, antes, uma definição precisa da natureza do poder de que ora se trata. A doutrina há mais de um século se ocupa

normativas. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022.

⁴ MENDONÇA, Juarez Augusto Noleto. A obrigatoriedade de instauração de processo e aplicação de sanções decorrentes de eventuais infrações administrativas nos contratos administrativos. **Revista Científica Sindjus**, ano 1, n. 1, jan./jun. 2026.

⁵ Rel. Min. Augusto Nardes, proferido no TC 010.210/2019-9

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal. 5. ed. rev., amp. e atual. São Paulo. Atlas, 2013.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. **REDAE: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 28, nov./dez./jan. 2012. ISSN 1981-1861.



da relação entre o ilícito administrativo e o ilícito penal, sem que disso resulte uma diferença ontológica entre as sanções de uma e de outra ordem: ambas constituem manifestações de um mesmo poder estatal de reprimir condutas,⁸ sujeitas a limites constitucionais em que a proporcionalidade e a legalidade ocupam posição central. Daí decorre consequência relevante para o tema: se a sanção administrativa partilha a essência da sanção penal, o seu exercício, qualquer que seja a via, subordina-se às garantias materiais e procedimentais historicamente forjadas no campo punitivo, notadamente a legalidade, a tipicidade, a culpabilidade e o devido processo.

Desde os três últimos decênios do século XX, na doutrina e na jurisprudência europeias, e, mais recentemente, nas que foram desenvolvidas no âmbito comunitário, tem-se difundido o esclarecido entendimento de que as sanções administrativas, tradicionalmente entendidas como circunscritas ao campo de atividade administrativa de polícia, são, em verdade, uma manifestação específica de um *ius puniendi* genérico do Estado, destinado à tutela de quaisquer valores relevantes da sociedade, transcendendo o âmbito da função de polícia para se estender às demais funções administrativas, incluindo as regulatórias, próprias do ordenamento econômico e do ordenamento social.⁹

Não há, nesse ponto, antinomia entre celeridade e garantismo. O processo administrativo sancionador é, por excelência, uma garantia em favor do investigado, e não um simples mecanismo posto à disposição da Administração para o exercício da potestade punitiva.¹⁰ Os princípios que o informam, como legalidade, tipicidade, culpabilidade, imparcialidade do órgão instrutor, ampla defesa, contraditório, presunção de inocência e motivação não constituem entraves à atuação estatal, mas condições de validade do ato sancionador.

Portanto, a aplicação do direito sancionatório administrativo também passa pelo influxo dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, de modo que a imputação de determinada conduta ímproba ou infracional precisa ser antecedida de um exame de: (a) legalidade formal ou tipicidade, (b) legalidade material ou lesividade, (c) antijuridicidade e (d) culpabilidade.¹¹

⁸ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. Revista de Derecho (Valdivia), vol. XXV, n. 2, p. 131-157, dez. 2012. O autor demonstra que não existe diferença ontológica entre sanções penais e administrativas, sendo ambas manifestações do *ius puniendi* estatal sujeitas a limites constitucionais, com destaque para a proporcionalidade.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. **REDAE: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 28, nov./dez./jan. 2012. ISSN 1981-1861.

¹⁰ VARGAS LÓPEZ, Karen. Principios del procedimiento administrativo sancionador. A autora sustenta que o procedimento deve constituir verdadeira garantia em favor do investigado, convertendo-o em sujeito de direito e não em mero objeto do poder estatal de sancionar.

¹¹ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo



O Direito Administrativo sancionador pode incidir em campos distintos, tais como infrações tributárias, econômicas, contra a saúde pública, contra a segurança pública, entre outras, ou seja, em qualquer hipótese em que se configure o dever do Estado de controlar e reprimir determinados comportamentos emanados de agentes públicos ou de particulares. Importante considerar, nesse contexto, que a aplicação das normas administrativas punitivas exige processo administrativo ou judicial válido.¹² Este poder/dever de punir do Estado é necessário para coibir seus cidadãos de violarem uma determinada norma, mas deve obedecer, por conseguinte, o regime jurídico determinado, bem como as garantias constitucionais expostas.¹³

A exigência de tempestividade, longe de relativizar tais garantias, com elas se harmoniza: o processo deve ser conduzido sem dilações indevidas justamente para que a resposta estatal seja útil, eficaz e apta a preservar o interesse público que a justifica.

3. A tempestividade como dever: vinculação, dever de agir e atuação responsiva

Nesse contexto, a autoridade máxima da entidade deve realizar um verdadeiro controle de conformidade, avaliando o atendimento às regras editalícias e aos prazos das garantias vigentes. Ademais, o processo sancionador não pode quedar paralisado sem movimentação injustificada por longos períodos, consoante os ditames do dever de agir, inclusive com a imediata comunicação de expectativa de sinistro às seguradoras, o que sugere da alta administração uma atuação prospectiva e vigilante.

De tal modo, para que essa gestão contratual seja qualificada, a autoridade administrativa precisa agregar conhecimentos multidisciplinares em áreas como direito securitário, engenharia e auditoria. Essa bagagem complementar confere melhores condições para apoiar o gerenciamento de riscos e identificar os impactos financeiros decorrentes de atrasos na aplicação de penalidades, evitando que a expiração de apólices de seguro-garantia inviabilize o ressarcimento por retrabalhos decorrentes do abandono.

sancionador no regime democrático da Constituição de 1988.

¹² SOUSA, Wildson de Almeida Oliveira. **Poder administrativo sancionador do Estado**: discussão do princípio *bis in idem* pela interface com o direito administrativo e o direito penal. 2020. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2020.

¹³ SOUSA, Wildson de Almeida Oliveira. **Poder administrativo sancionador do Estado**: discussão do princípio *bis in idem* pela interface com o direito administrativo e o direito penal. 2020. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2020.



O Tribunal de Contas da União¹⁴ tem reforçado a necessidade de estrita observância ao princípio da motivação e ao primado da realidade. As conclusões do controle externo demonstram uma correlação lógica entre a situação fática (o abandono da obra), os fundamentos utilizados (a natureza vinculada do poder sancionador e o ônus da prova) e as consequências práticas da inércia. Além disso, o julgador deve sopesar as dificuldades reais e os obstáculos enfrentados pelo gestor público, bem como as circunstâncias que limitaram ou condicionaram a sua atuação, a exemplo de crises sanitárias globais, como preconiza a LINDB; contudo, alegações genéricas de trabalho remoto são insuficientes para afastar o nexo de causalidade quando a inoperância administrativa resulta em prejuízo manifesto decorrente da perda da cobertura do seguro.

Nessa linha, os parâmetros fixados para a condução dos processos punitivos refletem a busca por uma gestão pública mais resolutiva, técnica e integrada aos objetivos finalísticos da Administração.

Ao consolidar que, no caso de abandono de obra, o contrato deve ser rescindido e instaurado o processo administrativo sancionador ainda durante a vigência da apólice de seguro-garantia, o controle externo reafirma o papel da sanção tempestiva como instrumento de governança e segurança jurídica. Essa estruturação qualificada não apenas resguarda a legalidade e a moralidade administrativa, mas também impede a proliferação de atos omissivos que caracterizam erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB, conferindo eficácia prática ao regime de responsabilidade dos agentes públicos.

A tese da natureza vinculada do poder sancionador, sustentada no corpo deste trabalho, a partir do princípio da legalidade, comporta nuances que merecem registro. Parte expressiva da doutrina reconhece que a tipificação das infrações e a graduação das penalidades não dispensam juízos de proporcionalidade e de oportunidade, de modo que o aplicador conserva margem decisória quanto à dosimetria e, em hipóteses específicas, quanto à própria conveniência da reprimenda.¹⁵

Essa margem, contudo, não se confunde com liberdade para a inércia. Uma coisa é admitir que, diante do caso concreto, a autoridade pondere a resposta mais adequada ao interesse público; outra, inteiramente diversa, é tolerar a omissão que, por desídia ou desorganização, conduz à perda do objeto segurado e ao perecimento do direito de ressarcimento.

¹⁴ TCU. Acórdão nº 1412/2026-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes.

¹⁵ Sobre a margem decisória do aplicador e a função responsiva da sanção, ver FORTINI, Cristiana; FRANCO NETO, Eduardo Grossi. O acordo substitutivo de sanção na Nova Lei de Licitações como forma de atuação responsiva do Poder Público. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, set./out. 2021.



É precisamente nessa distinção que reside o núcleo da orientação fixada pelo controle externo. A discricionariedade eventualmente reconhecida na escolha da resposta sancionatória não alcança o momento de agir: a deflagração do procedimento e a adoção das medidas acautelatórias, entre elas a comunicação tempestiva de expectativa de sinistro à seguradora, constituem dever cuja inobservância, quando dela resulta dano, configura ilícito por omissão.

De tal modo, o termo sanção está ligado à função administrativa e, no campo formal e material, impede margem de discricionariedade em razão de se tratar do ápice de intervenção do Estado na liberdade do administrado. Isso, porque o art. 5º, inc. XXXIX da Constituição Federal traz a exigência constitucional de que a infração e a pena sejam previstas em lei.¹⁶

O espaço de valoração que o ordenamento confere ao gestor pressupõe que essa valoração efetivamente ocorra, de forma motivada e oportuna, e não que seja substituída pelo silêncio administrativo prolongado, letargia ou desídia.

A insistência na tempestividade não traduz adesão a um punitivismo automático. Ao contrário, ela se justifica precisamente porque a função primordial da sanção, no âmbito dos contratos administrativos, não é retributiva, mas a de assegurar a consecução do interesse público subjacente ao ajuste.¹⁷ Sob essa perspectiva, a sanção tem efeito horizontal: dirige-se ao particular, para incentivá-lo ao cumprimento, e ao próprio aplicador, para que reflita, em tempo hábil, sobre a resposta mais aderente à finalidade contratual. A tempestividade é, pois, condição de eficácia dessa função: a reprimenda extemporânea, aplicada após a expiração da apólice, perde sua aptidão para recompor o erário e pode converter-se em gesto simbólico, desprovido de resultado prático.

Compreendido o caráter responsivo do poder sancionador, percebe-se que a atuação tempestiva amplia, e não restringe, o leque de soluções disponíveis ao gestor. A movimentação oportuna do processo preserva a possibilidade de adoção de instrumentos consensuais e de medidas de recomposição, execução da garantia, acordos substitutivos e demais soluções que, sem abandonar as metas contratuais, previnem a judicialização e resguardam o valor público. A inércia, ao revés, esvazia essas alternativas.

4. Conclusão

¹⁶ SOUSA, Wildson de Almeida Oliveira. **Poder administrativo sancionador do Estado**: discussão do princípio *bis in idem* pela interface com o direito administrativo e o direito penal. 2020. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2020.

¹⁷ FORTINI; FRANCO NETO, op. cit., apoiando-se em ESTORNINHO, Maria João. Réquiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 2003, p. 128, para quem a função principal da sanção contratual é obrigar o particular a cumprir a prestação e, assim, assegurar a prossecução do interesse público subjacente ao contrato.



Em síntese, a orientação de compreender-se o poder sancionatório como um dever-poder, impõe que a apuração seja feita de forma diligente e em tempo útil,¹⁸ de modo que a resposta estatal, sancionatória ou consensual, seja efetiva e comprometida com o resultado. A sanção tempestiva, assim compreendida, reafirma-se como instrumento de governança e de segurança jurídica, ao passo que a omissão prolongada revela-se como aquilo que o ordenamento repele: a frustração do interesse público pela via do silêncio administrativo.

¹⁸ TCU. Acórdão nº 1412/2026-Plenário.

