

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

INOVAÇÕES E INQUIETAÇÕES SANCIONATÓRIAS NA LEI Nº 14.133/21

Data	Outubro de 2025
Autores	Giovanny Vitório Baratto Cocicov

INOVAÇÕES E INQUIETAÇÕES SANCIONATÓRIAS NA LEI Nº 14.133/21

GIOVANNY VITÓRIO BARATTO COCICOV

Graduação e mestrado pela UFPR, especialista em direito e processo do trabalho. Ex-advogado, procurador municipal (Araucária-PR) e professor universitário (OPET). Servidor público autárquico federal, lotado na SGA/ANEEL, incumbido a coordenação de processos de apuração de responsabilidade administrativa.

APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE E ATIVIDADE SANCIONATÓRIA

O procedimento licitatório deve escrupulosamente seguir as formalidades legalmente prescritas. É, pois, ato administrativo formal e vinculado que requer a fiel subordinação à lei. O dever de legalidade se impõe à Administração (vertente subordinação; diversamente da não contrariedade destinada ao particular), sendo somente possível o autorizado ou determinado pela lei. O respeito à legalidade está na base do Estado Democrático de Direito, com o que se consagra o devido processo legal, também exigido aos processos administrativos com respaldo no art. 5º, LIV da CRFB.

A regra do Direito Administrativo Disciplinar é de que as sanções sejam prévia, abstrata e genericamente eleitas pelo Legislador.

A apuração de responsabilidade administrativa e a eventual atividade sancionatória visam cumprir o princípio fundamental do controle (artigo 6º, V do Decreto-Lei 200/67), o qual é consequência da adequada satisfação de uma atribuição e também se atrela à gestão de riscos.

A propósito da gestão de riscos, em âmbito do Poder Executivo Federal, a Instrução Normativa Conjunta 1, de 10/05/2016 trata controles internos, gestão de riscos e governança. Revela conformidade a diretrizes internacionais, a exemplo da Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) sobre Integridade Pública. Para os não membros da OCDE (como o Brasil) os princípios estampados em seus enunciados são despidos da normatividade dos princípios jurídicos, a despeito de gozarem características comuns como a função retórico-argumentativa, prestando-se a fundamentar a criação das normas, a sua aplicação e a sua interpretação.

Sancionar é um poder-dever da Administração Pública; não uma faculdade, de modo que os comportamentos passíveis de caracterizar infrações são de obrigatoriedade apuração. A aludida aferição se faz mediante a instauração de específico procedimento administrativo pelo gestor, sob pena de sua responsabilização em caso de inércia. Os limites à atividade de apuração de responsabilidade e do exercício sancionador integram os direitos e garantias individuais, razão pela qual se deve oportunizar o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

PODER-DEVER DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE E PUNITIVO

Doutrina estruturada e difundida por Mello (2010, p. 55-122) expõe que o direito administrativo se assenta sobre os pilares da indisponibilidade do interesse público e o da sua supremacia sobre o privado.

A perspectiva da supremacia assevera que, havendo necessidade, o Estado pode restringir direitos individuais na busca do interesse público, o qual, sob o enfoque, é supremo (e assim deve prevalecer) em face dos interesses individuais analisados (lógico sucedâneo). A supremacia define (e dela decorrem) as garantias e prerrogativas estatais (e dos seus entes administrativos), bem como confere aos atos administrativos atributos e aos contratos administrativos cláusulas exorbitantes.

Os limites às prerrogativas dos entes públicos justamente derivam do outro pilar: indisponibilidade do interesse público, o qual impõe restrições e limitações para evitar que o administrador dele se despoje e satisfaça aos seus interesses individuais. (Mello, 2010, p. 181-191).

O chamado regime jurídico administrativo se baseia nas prerrogativas que o Estado goza *versus* as limitações às quais se submete. Os contratos administrativos são regidos pelo direito público e assim carregam desigualdade porquanto o Estado atua com supremacia em face do particular contratado. Justamente essa supremacia cria as ditas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, nomenclatura que denota exorbitar ao privado porquanto se nele fossem inseridas seriam nulas, abusivas, leoninas, dentre outras categorizações.

As cláusulas exorbitantes outrora contidas no artigo 58 da Lei 8666/93 e no artigo 7º da Lei 10.520/2002, ora figuram no artigo 104 da Lei 14.133/21. Concernem essencialmente aos poderes (unilateralmente exercíveis) de (em relação ao contrato e ao contratado) alterar, rescindir, controlar, fiscalizar e aplicar penalidades.

As ditas cláusulas exorbitantes não precisam estar previstas expressa e literalmente nos pactos, de modo que todo o contrato administrativo as carrega implicitamente, *ex vi lege*.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2445/2012- Plenário. Relatoria do Ministro Valmir Campelo, 2012) entende não estar na esfera de disponibilidade do gestor público deixar de multar contratada. Dele se exige “agir proativamente, respaldado no ordenamento jurídico e nas previsões legais, editalícias e contratuais que regem a avença”. Tampouco é possível “omitir-se nem renunciar às prerrogativas conferidas à administração em situações da espécie”. Acórdãos precedentes: 1262/2009, 949/2010 e 2445/2012, todos do Plenário do TCU.

A fiscalização (cláusula exorbitante) e o controle, assim como a tutela, engendram a atividade sancionatória, todos poderes-deveres e manifestações de prerrogativas a que o particular se submete. Vislumbra-se a indisponibilidade na obrigatoriedade aferição e, sendo o caso, sanção, como pontua o Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 1793/2011-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo, 2011):

No caso de indícios de fraude à licitação, deve a Administração autuar processo administrativo contra as empresas participantes do esquema fraudulento, com o fim de declará-las inidôneas, sendo que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções aos servidores omissos.

Fixa-se a obrigatoriedade de instaurar processo administrativo e averiguar os fatos (dever de processamento), exercício vinculado (não discricionário; alheio ao juízo de conveniência e oportunidade) de modo que a omissão no processamento e eventual punição é tão (ou mais) antijurídica quanto o ilícito.

PRINCIPIOLOGIA GARANTISTA

A função estatal de administração pública é o instrumento concreto do Estado para a consecução dos fins a que se encontra constitucionalmente vinculado, incluindo a atividade licitatória (Sundfeld, 2002, p. 38-54).

Eventual atividade sancionatória não se fez previamente. Deve-se, antecipadamente, oportunizar (em respeito ao contraditório e à ampla defesa) a manifestação e a dedução de razões de fato e de direito. Nem poderia se especificar qual a penalidade específica que se “pretende” aplicar. Eventual reprimenda, a sua modalidade e os elementos de sua dosimetria ocorrem em adequado momento procedural – quando da prolação de uma decisão.

Não há penalização automática, tanto que se assim o fosse não restaria sentido a abertura de processo administrativo de apuração de responsabilidade, a franca oportunidade de exercício do contraditório, a expedição de atos administrativos, a possibilidade recursal, a efetiva análise e manifestação acerca das apresentadas razões, etc.

Na fase instrutória administrativa de apuração de responsabilidade costuma-se expedir Ofício à apurada especificando o plexo normativo com base legal e editalícia e as possíveis penas, respaldadas em normas vinculantes previamente acatadas pelo interessado e de ciência mútua.

O processo de apuração de responsabilidade administrativa que afere o comportamento do proponente no transcurso licitatório ou de um contratado pode redundar em penalizações. Deste modo, sendo atividade restritiva de direitos e liberdades, reclama sejam resguardadas as garantias de proporcionalidade, razoabilidade, finalidade e individualização, principiologia que abarca a interpretação mais favorável ao apurado.

Acerca da proporcionalidade e da razoabilidade (para alguns postulados/meta ou sobre princípios porque indicam os meios de se alcançar os fins e os valores que sustentam a ordem jurídica), tem-se, secundando as lições de Marinela (2018, p. 102) o direito administrativo sancionador não deve empregar excessos, atuar de forma despropositada ou tresloucada. Exige-se o equilíbrio entre os meios e fins que se devem alcançar, entre o sacrifício individual e a vantagem geral. Deve-se rechaçar providências mais intensas ou mais extensas que as exigidas, sob pena de violar-se a finalidade legal.

O princípio da intervenção mínima, com aporte na doutrina de Zaffaroni (2010, p. 74-75) liga-se à missão do direito penal e diz esse ser fragmentário e subsidiário. Subsidiário porque a *ultima ratio*, de modo que se um conflito puder se resolver por outro ramo do direito assim deve ocorrer. O princípio da fragmentariedade dispensa a intervenção penal se os bens jurídicos já são tutelados em demais searas, como a administrativa. Sanções não apenas concernem ao direito penal (a intervenção mínima, aliás, recomenda que não o seja).

Os demais ramos do direito (como o administrativo) ao exercer a atividade potencialmente sancionadora devem respeitar os princípios garantistas consagrados pelo direito penal. Não por outra razão, o Caderno de Logística do então MPOG (2015; p. 10), com aporte na jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça reconhece se destinar a tutela garantista penal à atividade sancionadora.

Sanções não apenas concernem ao direito penal (a intervenção mínima, aliás, não recomenda o seja). Todavia, os demais ramos do direito (como o administrativo) ao exercer a atividade potencialmente sancionadora deve respeitar os princípios garantistas consagrados pelo direito penal.

Com raízes no art. 5º, XLVI da CRFB, a justa aplicação da norma penalizante exige da autoridade, nos limites da discricionariedade juridicamente vinculada, atentar para as singularidades da situação, de modo que a apreciação da conduta e a eventual condenação considerem as peculiaridades do caso em concreto. A individualização requer (inclusive para se respeitar a isonomia) que se diferenciem situações diversas, pontuemos algumas. Um microempreendedor se difere de uma grande companhia. A configuração do empresário (seja pessoa natural, seja pessoa jurídica, quer em estruturação unipessoal, quer societária) porta o elemento “de empresa”, atrelada ao exercício profissional de uma atividade afeta à produção ou circulação de bens e serviços. A nota do profissionalismo foi consagrada no artigo 966 do Código Civil, entendendo-se empresário quem pratica a atividade empresarial de forma profissional e organizada – definição afeta à teoria da empresa. Não

obstante, urge vislumbrar o licitante em concreto para compreender e valorar a sua conduta, de modo a sopesar a expertise legalmente demandada em cotejo com o objeto e capital social, a experiência, o porte da empresa e o produto ofertado, o seu valor, essencialidade, ordinariedade e custo do objeto, produto ou prestação de serviço.

In dubio pro administrado – a quem se destinam as normas e as interpretações mais benéficas na atividade sancionatória. Veiculando situações ampliativas ao administrado em interpretações que lhe sejam mais benéficas, respeitados os atos perfeitos, se destinam também às análises pendentes, com respaldo no artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, exegese consoante a consagrada fórmula dos artigos 106 e 112 do Código Tributário Nacional. De igual sorte, há respaldo normativo no caput do artigo 1º do Código Penal, com raízes no artigo 5º, XL da CF. Portanto, face mais de um modo de interpretação (norma, comportamento, categorização) a atividade sancionatória impõe se eleger a forma menos prejudicial ao apurado (Cocicov, 2021, p. 2-8).

Concebe-se sanção, na leitura de Bobbio (2005, p. 152-154), como resposta estatal. A perspectiva tem a vantagem de não vincular a atividade do administrador a uma necessária punição. E requer que a sua conclusão ocorra no bojo do devido processo legal, no caso um processo administrativo de apuração de responsabilidade sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

MARCOS E INOVAÇÕES DA LEI 14.133/21 NA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A Lei nº 14.133/2021 prevê as seguintes sanções: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e a declaração de inidoneidade. O diploma apresenta exigências de reabilitação do licitante ou contratado, a serem cumpridas de forma cumulativa (art. 163). Alterou o prazo de defesa, previu percentual mínimo e máximo na aplicação da sanção de multa; estipulou lapso temporal mínimo para as sanções de impedimento de licitar e contratar; e máximo apenas para a declaração. O artigo 92 estabelece um extenso rol com as cláusulas que devem estar previstas nos contratos administrativos, como penalidades cabíveis e valores das multas e suas bases de cálculo. O diploma, no seu art. 5º elenca os princípios reitores na sua aplicação, destacando-se alguns, na forma que se segue.

Principiologia estruturante

Segregação de funções. Também materializado no §1º do art. 7º, o Princípio da segregação de funções é suporte para o controle na medida em que a divisão de atribuições a fim de evitar que uma única pessoa concentre todas as competências em relação a um tema. Importa na necessidade de separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. Destaca-se a importância da segregação de funções para o contraditório.

Pode-se delinear três grandes modelos (nos quais se insere ao longo do curso histórico e do viés democrático) do processo. No processo inquisitorial: (i) poderia ser negligenciada a

acusação (o objeto de investigação); (ii) se confundiam as figuras de acusador e julgador; (iii) impossibilitava-se a defesa, ou quando muito, com caráter meramente formal; (iv) não se franqueava atividade probatória, ou era a instâncias metafísicas, e (v) como consequência a decisão (despida que era de fundamentação racional). Há certas reminiscências do processo inquisitorial no processo administrativo, sobretudo pelo curso de ofício e o amplo poder instrutório conferido à Administração (o que encontra fundamento na indisponibilidade do interesse e na busca do mais próximo à verdade), além de integrarem o mesmo ente o acusador e julgador. Portanto, o contraditório se coloca como uma verdadeira garantia magna para o exercício do direito de defesa. Certamente integram a mesma organização o agente/comissão investigador(a)/condutor(a) do certame e o agente/autoridade julgador(a). Não obstante, deve-se assegurar o máximo possível a imparcialidade entre esses agentes, com instrumentos como a indelegabilidade da atividade julgadora e que as instâncias investigativas, instrutórias, revisoras e decisórias não se confundam. (Cocicov *et al.*, 2021, p. 19).

Segurança jurídica. É salutar a padronização do procedimento e cláusulas uniformes para as licitações e pactuações. A segurança jurídica é um princípio a ser observado na exegese e aplicação da Lei 14.133/21 (art. 5º). Também é uma exigência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº. 4.657/1942) como ordena o seu art. 30: o poder normativo (com vistas a dar fiel execução e concretização às leis) deve redundar em procedimentos prévios, certos, claros (com o que garantem a isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência) e que respeitem o devido processo legal (aqui evidenciando o exercício do contraditório) e com tanto consagrem a segurança jurídica. Nesse sentido, o teor do inc. IV do art. 19 da Lei 14.133/21.

Motivação. Os atos administrativos devem, como regra, ser motivados (art. 50 da Lei nº 9.784/1999). Aplica-se subsidiariamente ao processo administrativo o Código de Processo Civil (ordena o artigo 15 do CPC) diploma que no seu artigo 489 dita que a sentença (no caso da administração e em específico da SLC os atos decisórios) devem enfrentar de forma fundamentada todos os argumentos de defesa.

PARÂMETROS NORMATIVOS

Pincemos algumas inovações normativas da Lei 14.133/21, sem prejuízo de temas serem retomados segundo apreciação crítica face impasses e contradições e percepções com propostas à guisa de conclusões. Balizamentos acerca das sanções estão contidos no art. 156 da Lei 14.133/21, notadamente no seu §1º.

Impedimento e declaração de inidoneidade. Comissão processante por 2 servidores estáveis (art. 158) e Prévia análise jurídica à declaração de inidoneidade (art. 156, §6º)- também análise jurídica prévia para a reabilitação do licitante/contratado e desconsideração da pessoa jurídica.

Advertência. A exegese literal do §2º do art. 156 da Lei 14.133/21 conduz à conclusão de que a penalidade de advertência incide apenas face a inexecução parcial do contrato vigente, não obstante a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Nota n.º 00006/2024/CNLCA/CGU/AGU, tenha se manifestado a propósito da possibilidade de se advertir um contratado mesmo após o fim da vigência do

pacto, com a finalidade de registrar o histórico de desempenho e influenciar futuras licitações com base na Lei em comento.

Ressarcimento X Sanção. A Lei 14.133/21 muito bem diferenciou sanção de indenização/ressarcimento, não obstante seja o dano um critério para a dosimetria a ser considerado (inc. IV do § 1º do art. 156). Punição difere de indenização. Cada qual têm amparo fático e normativo diversos. A indenização tem índole resarcitória, perdas e danos. Deriva da responsabilidade civil, seja contratual, seja extracontratual, aquiliana, objetiva ou subjetiva. Pormenoriza-se.

A instituição de um negócio jurídico carrega direitos e obrigações. Estas podem não ser adimplidas ou inadequadamente prestadas pelo devedor. Exemplificativamente, o artigo 389 do Código Civil regra a responsabilidade contratual do inadimplemento (definitivo, em sentido estrito) e o 395, a mora. Em suma, responsabilidade civil contratual face o inadimplemento ou prejuízo.

A vida em sociedade exige o dever de respeito ao próximo, em seu patrimônio tangível e intangível. Impõe-se o dever geral (abstenção) de não lesar outrem. Ofensas, decorrentes do dito ato ilícito (substrato normativo nos artigos 186 e 187 do Código Civil) são reparáveis (artigo 927 do Código Civil), não apenas os danos patrimoniais, como, também, os extrapatrimoniais (artigo 12 do Código Civil; artigo 5º, V e X da CRFB).

Em regra, portanto, a responsabilidade civil tem como elementos: suporte fático (causa e consequência indenizável) e nexo causal. Pode haver ou não o elemento subjetivo (culpa ou dolo, responsabilidade civil subjetiva). A consequência (ressarcível), o dano pode ser patrimonial ou extrapatrimonial (a depender da natureza da lesão) podendo sobrevir indenização (reparatória ou compensatória).

O ressarcimento (restituição ou compensação face o dano) não é sanção, como discerne o §9º do art. 156 da Lei 14.133/21, da mesma sorte que não é sanção a rescisão do pacto (art. 78/79 LGC).

Na mesma baila, o IMR não é sanção. Previsto na IN nº 05/17, seguindo a lógica da IN nº 02/08 (embora versasse o ANS- Acordo de Níveis de Serviço), o IMS-Instrumento de Medição de Resultado é metodologia de pagamento das contratadas. Coaduna-se à postura do TCU (sendo paradigmático o Acórdão nº 786/2006; Plenário; itens 83 e 84): remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço. A mensuração e o pagamento por resultados se resguardam no princípio constitucional (explícito) da eficiência (caput do art. 37 da CRFB) e (implícito) da economicidade, bem como legalidade e moralidade dos gastos públicos.

O IMR, portanto, é instrumento para a métrica dos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. Portanto, insere-se na contraprestação, no pagamento, ainda que componente se nomine multa, não se trata de seara sancionatória.

Score (§3º do art. 36). De fato tem feições de pena ao minimamente inibir autonomia e a livre iniciativa. Confunde instâncias ao trazer critério de desempate/julgamento com poder-dever sancionador. Também ofende garantias como a temporalidade das penas (veda-se penas perpétuas).

PROCEDIMENTOS MÍNIMOS NA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE LICITATÓRIA E CONTRATUAL SOB O INFLUXO DA LEI 14.133/21

Pode-se estruturar as principais fases procedimentais: Inaugural (Notificação inaugural em regra mediante a confecção e expedição de um Ofício) e Instrução; Decisória e Recursal. Específica (mas sempre assegurada) a Publicidade (em sentido estrito os registros nos Bancos de Dados); Cobrança (eventual, inclusive como Participação de órgãos da Advocacia Pública para efeitos de inscrição em Dívida Ativa do crédito pecuniário, diligências extrajudiciais a exemplo de protesto e mesmo judiciais com execução fiscal); e Encerramento.

A confecção de um Ofício Inaugural se insere na fase instrutória e tem por objetivo apresentar ao apurado o suporte fático a ele atribuído, as cominações em que pode ter ocorrido, o modo como o procedimento se desenvolve, as formas de comunicação e os prazos, oportunizar apresentar defesa prévia e esclarecer o funcionamento do processo de apuração de responsabilidade administrativa. Sob a égide da Lei 14.133/21, tem-se o prazo de 15 dias para a defesa limitado à multa (art. 157).

Paralelamente, havendo um seguro garantia necessária se faz a expedição de um Comunicado de Expectativa Sinistro para a Seguradora (inicial e final), nos moldes da Circular SUSEP 662, de 11 de abril de 2022.

Aferição por Comissão Processante. É constituída por 2 servidores estáveis (art. 158). Na Lei 14.133/21 é atrelada a impedimento de licitar e contratar e à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (art. 158). Salutar Portaria designando a comissão por Despacho antes da abertura da comissão e de seus trabalhos- servidor natural, *ex ante facto*. Nos trilhos da Lei 14.133/21, a instauração da Comissão e a condução da apuração pela mesma concerne às penas de impedimento (licitar e contratar: óbice de licitar e contratar com a Administração Pública do ente federativo pelo prazo de até 3 anos; artigo 155, II a VII da Lei 14.133/21) e inidoneidade (incisos VIII a XII do art. 155 da Lei 14.133/21; reprimenda que institui óbice de licitar e contratar com toda a Administração Pública em todos os entes federativos e Poderes no prazo mínimo de 3 ao máximo de 6 anos; exige comissão processante e prévia análise jurídica).

Alegações finais no prazo de 15 dias. § 2º do art. 158: § 2º, perante a Comissão Processante: Na hipótese de deferimento de pedido de produção de novas provas ou de juntada de provas julgadas indispesáveis pela comissão, o licitante ou o contratado poderá apresentar alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

ALGUMAS INQUIETAÇÕES NA LEI 14.133/21

Contraditório, ampla defesa e devido processo administrativo

Comezinho pressuposto para o exercício do contraditório (exige ciência) é o exercício de vistas, sendo que à luz da Lei 14.133/21 se destacou o direito na redação do §5º do art. 165. § 5º: Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

Esmero legislativo com o contraditório e ampla defesa, a publicidade, o direito à acessibilidade dos autos, relacionados a atos ou autos que afetem interesses. Vistas e ciência a mais ampla. Visa concretizar a garantia de se manifestar e ter vista dos elementos hábeis à defesa. Em igual sentido, reza a Lei 9.784/99.

Traçadas linhas quanto aos postulados garantistas e especificamente afetos ao contraditório, ampla defesa e devido processo/procedimento administrativo na apuração de responsabilidade e exercício punitivo, verticalizemos como se desenvolvem quando da defesa, capitulação e conclusão do ajuste típico.

DEFESA, CAPITULAÇÃO E CONCLUSÃO DO AJUSTE TÍPICO

O espectro normativo é comum às partes Administração que instaura um processo de apuração de responsabilidade administrativa e ao apurado; o respaldo legal e a eventual futura atuação sancionatória (abstração, impessoalidade e generalidade) não deixa de incidir a pretexto de (alegável) desconhecimento (imperatividade e vigor normativos). O vigor de uma norma não se vincula ao conhecimento (pelo seu destinatário) dos seus termos. É uma presunção, alicerce do sistema normativo, coerente aos aspectos de generalidade, impessoalidade e abstração da lei. Assim o art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 04/09/1942) que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

O estágio procedural inaugural e instrutório do processo de apuração de responsabilidade administrativa, condicionante a eventual exercício sancionador, anterior à possível oferta de defesa e de eventual exercício das garantias inerentes ao contraditório e à ampla defesa não permite imputar tal ou qual penalidade (ou conclusão fática ou jurídica).

Assim, a conclusão da necessidade (ou não) de aplicação (eventual) de pena(s), a modalidade (acaso se entenda sua necessidade e hipótese de cabimento) e dosimetria decorrem do exercício de atribuição exercida em específico e exato momento procedural futuro – fase decisória.

O respaldo fático granjeado e o plexo normativo afeto em cotejo com a conduta da apurada motivam a abertura de um processo administrativo para a apuração de responsabilidade, viabilizando-se, ao cabo, inclusive, eventual sanção.

Aproximando-se do processo penal, no administrativo sancionador essencialmente a defesa se foca no acervo fático. Tanto que havendo a constatação

de fato diferente ocorre também o ajuste típico, sem prejuízo da devida manifestação (respeito ao contraditório e ampla defesa).

A categorização de um comportamento como infração é (nos termos da Lei 14.133/21) cogente, tanto que correlaciona o suporte fático ao ilícito/infração e à consequência punitiva/pena. Legalidade estrita no acervo punitivo: sanções previstas na Lei (parágrafo único do art. 162).

As consequências práticas para uma adequada interpretação teleológica e sistemática à luz do respeito aos pressupostos de apuração serão apresentadas como conclusão.

Publicidade. Registro de penas

A Lei prescreve a fase de publicidade. É fator de eficácia, publiciza, mas não constitui uma realidade. Quer dizer: evidencia o que (no mundo fático/fenomênico) existe e habilita a regular produção válida de seus efeitos – no caso de uma condenação, após a estabilização decisória; superado o efeito suspensivo decorrente de eventual manejo recursal (art. 168 da Lei 14.133/21).

Pronto registro de sanções

A lei 14.133/21 estabelece que ocorra no prazo máximo de 15 dias úteis da aplicação da sanção (art. 161).

Imediato registro é incoerente com o efeito suspensivo automático ao recurso – art. 168: justamente o contrário do que ocorria na Lei 8.666/93.

Outro inconveniente é seguir o art. 35 da IN 3/2018 e comunicar o fornecedor, após o registro da sanção no SICAF. E nova comunicação após a retirada (supondo provimento recursal- além de a decisão recorrida não gerar efeitos imediatos, posto que o recurso tem efeito suspensivo): despiciendo, ineficaz, contra a celeridade e a economicidade. Imagine a alteração da decisão atacada: inscrição e nova inscrição. Contraproducente e contrária à eficácia do ato (que ainda não existe: repita-se).

CONCLUSÕES

A Lei 14.133/21 aproximou o direito administrativo sancionador ao direito penal. E ambas as searas, importando em consequências restritivas de direitos, exigem cautelas e respeito a garantias individuais.

Assim, face a mais de um modo de interpretação (norma, comportamento, categorização) a atividade sancionatória impõe se se eleger a forma menos prejudicial ao apurado.

Um mesmo comportamento pode receber variados reflexos, categorizações e procedimentos nos mais diversos ou em um mesmo ramo jurídico, sem prejuízo (em verdade corroborando a perspectiva de convivência das múltiplas instâncias, na hipótese administrativas) em prol da máxima efetividade, harmonia e ponderação das

normas que estruturam o direito administrativo, incólume a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

Ganha relevo o princípio da legalidade: correlação entre condutas (suporte fático), possíveis infrações (art. 155) e penas – art. 156 (ajuste típico; dimensão prévia e lei escrita).

Afina-se à legalidade administrativa (vertente subordinação à lei). Sem prejuízo, ainda assim (tratando-se de direito administrativo) o poder regulamentar se revela ao Edital disciplinar o que venha a ser, especificar comportamentos que se insiram nas infrações legalmente discriminadas.

O poder regulamentar se revela ao Edital disciplinar o que venha a ser, especificar comportamentos que se insiram nas infrações legalmente discriminadas. O poder regulamentar permite o Edital especificar comportamentos que sejam o conteúdo das infrações legalmente discriminadas.

Exemplifica-se: “Não manter a proposta” é gênero que contempla espécies disciplinadas no Edital como não atender a convocação do pregoeiro em tempo, modo e forma aderidos.

Funciona a conduta típica (infração) da Lei 14.133/21 como uma norma penal em branco.

Entende-se que a atividade sancionatória a licitantes e contratados decorre do poder disciplinar em razão de especial vínculo, não sendo tecnicamente o mais acurado se dizer tratar-se de poder de polícia.

A cogente instauração, processamento, condução e conclusão de um processo de apuração de responsabilidade administrativa ocorre mesmo se entenda haver fortes indícios que não ocorrerá pena, o que deve ocorrer ao cabo do devido processo legal sob idônea fundamentação.

As cláusulas exorbitantes são, essencialmente, concernentes aos poderes (de forma unilateral) de (em relação ao contrato e ao contratado) alteração, rescisão, controle, fiscalização e aplicação de penalidades.

Nessa baila, a apuração de conduta, em tese, contrária à lei, ao contrato, à licitação pública ou aos princípios que os regem não é um ato discricionário, é um poder-dever do administrador.

Assim, o gestor não pode utilizar do poder discricionário que lhe é atribuído para afastar uma sanção. Portanto, a atividade sancionatória como poder-dever da Administração decorrente do controle é manifestação da tutela.

A Lei 14.133/21 possui méritos como o de elencar principiologia que contemporiza viés pragmático e em respeito à garantia do licitante/contratado. Em prol da segregação de funções, imparcialidade é salutar a instituição de uma comissão processante, registrando-se também benéficas inovações ao discernir

advertência somente se destinar quando do curso do pacto – ao menos em seus termos literais, diferenciar resarcimento de sanção.

A despeito de consideráveis inovações e aprimoramentos da Lei 14.133/21, o diploma também traz inquietações na seara de apuração de responsabilidade e eventualmente sancionatória, ousando-se elencar apontamentos e os enfrentar na forma desenvolvida e ora à guisa de conclusões.

O pretérito diploma normativo do pregão, Lei 10.520/02, em seu art. 7º trazia sanções mais graves, cuja aferição a desvios de padrões objetivos se inclinam à exigência de boa-fé objetiva, comportamentos conformes a modelos aos quais o licitante assume ao se vincular desde a sua adesão aos predeterminados termos do Edital (aos quais, a propósito, pode, previamente, impugnar e objetar esclarecimentos, sob pena de preclusão).

Tem-se que persiste a feição objetiva da multa no transcurso licitatório do Pregão como outrora amparado no art. 7º da Lei 10.520/2002 ora sob a Lei 14.133/21.

No que concerne à multa por comportamento no transcurso pactual, na forma da Lei 8.666/93, as multas moratória (*caput* do art. 86) e compensatória (art. 87, II) são cumuláveis.

Sob a literalidade da Lei 14.133/21, parecem (interpretação literal, mas não teleológica/finalística) não conviverem: parágrafo único do art. 162 (conversão da multa moratória em compensatória (sem prejuízo da extinção contratual unilateral e demais sanções). Entende-se que a literalidade e a exegese reducionista não merecem prosperar, sob pena de se despir da garantia de justa reprimenda quanto também a se resguardar a indisponibilidade do interesse e patrimônio públicos.

No que tange à publicidade das penas, a Lei 14.133/21 estipula o registro nos sistemas cadastrais em no máximo prazo de 15 dias úteis da aplicação da sanção. Incompatível com o efeito suspensivo automático diante da interposição recursal. A ordem dessa pronta inscrição se faz contraproducente e contrária à eficácia do ato (que ainda não existe, em verdade; ou ao menos em seus efeitos se faz inócuo diante de um recurso).

É desconforme a formação do crédito, os procedimentos para a inscrição em Dívida Ativa, eventual execução fiscal para a satisfação do crédito na medida em que esse momento ocorre depois da fase recursal.

A despeito da literalidade “máximo prazo de 15 dias úteis da aplicação da sanção”, deve-se entender sistematicamente o comando como da sua consolidação (após a estabilização administrativa decorrente de julgamento recursal).

Ainda na seara da publicidade (ao menos diante da omissão na Lei 14.133/21) dúvidas pairam quanto a persistir ou não o registro para as penas de advertência e multa. Na sistemática da Lei 8.666/93 e diplomas infralegais que a regulavam ocorria

a inscrição no SICAF. Diferentemente, o novel diploma não tem mais literal amparo nesse Banco de Dados, pois apenas há referência ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal e os mesmos não contemplam (*a priori* e por sua lógica) as penas em comento.

Passa-se à análise de contradição procedural que requer extensão de regras (sobretudo de facetas procedimentais).

Somente ao fim do curso procedural ocorre uma conclusão tanto acerca dos fatos e um poder-dever sancionatório a ser exercido pela autoridade competente.

É impossível a predeterminação do que aconteceu (fatos) e de sua categorização (infração e eventual punição).

Portanto, de antemão é impossível se dizer qual infração ocorreu, ainda que possa haver uma noção, impossível predeterminar a sua existência, extensão, consequência de um ilícito e tampouco a pena.

E assim sendo, as seguintes especificações (contidas na Lei 14.133/21) restritamente para atreladas a uma pena devem se estender (interpretação e conclusão extensiva) a todo e qualquer processo administrativo de apuração de responsabilidade sancionador:

Prazo de 15 dias úteis para a defesa. Na Lei limitado à multa (art. 157);

Constituição de comissão processante por dois servidores estáveis. Na Lei 14.133/21 atrelada a impedimento de licitar e contratar e à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (art. 158);

Análise jurídica prévia à decisão. Na Lei 14.133/21 cingida à declaração de inidoneidade (art. 156, §6º). Transforma-se o caráter facultativo indicado para as demais penas, na forma do parágrafo único do art. 168;

Alegações finais de 15 dias- art. 158, §2º diante de novas provas no bojo da comissão processante. Não se aplica para as penalidades de advertência e de multa. Mas vige a mesma lógica de impossibilidade predeterminação de pena.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constiticao.htm. Acesso em: 25/09/2025

_____. Lei 9.784/99. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 25/09/2025

_____. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em:

25/09/2025

_____. Código Civil. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em:
25/09/2025

_____. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em:
25/09/2025

_____. Lei 8.666/93. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 25/10/2024

_____. Lei 10.520/2002. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 25/09/2025

_____. Lei 14.133/2021. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em:
25/09/2025

Instruções Normativas, outrora Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, então, quando do acesso, na pasta SEGES/ME: 05/2017, 02/2008, 03/2019. Acessadas na Plataforma Brasil, <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas>. Acesso em: 25/09/2025

AVILA, Humberto Bergmann. **A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade**. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro, n. 215, p. 175, jan/mar 1999.

_____. **Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular**. Revista trimestral de direito público, v. 24, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti, Bauru: EDIPRO, 2005.

BORGES, Alice Gonzales. **Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 22.

BRAGA, Paula Sarno. **Devido processo legal nas relações privadas**. Salvador: JusPodivm, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COVICOV, Giovanny Vitório Baratto. **A interdependência das instâncias administrativas licitatória e sancionadora em perspectiva sistemático-procedimental do pregão**, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 19 jun. 2021, p. 2-8 Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 18/09/2025.

_____. et al. **Notas sobre o contraditório no processo de contas**, página 3. Instituto Rui Barbosa. Outubro de 2021. Fonte: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/10/notas-sobre-o-contraditorio-no-processo-de-contas.pdf>, acesso em 14/10/2024.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 7. ed., ver. e atual., 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de interesse público. In: Grandes temas de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito administrativo.** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MPOG. Caderno de logística. Sanções Administrativas, Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico, ano de 2015; versão 1.0.

PIÇARRA, Nuno. A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

Como citar este texto:

COCICOV, Giovanny Vitório Baratto. Inovações e inquietações sancionatórias na Lei nº 14.133/21. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 out. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.