



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

LARISSA LUCIANA DE MELO

**AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES
E SEUS DESDOBRAMENTOS NO COMBATE A INEXECUÇÃO CONTRATUAL
DO PROCESSO PÚBLICO LICITATÓRIO**

CAMPINA GRANDE – PB

2023

LARISSA LUCIANA DE MELO

**AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES
E SEUS DESDOBRAMENTOS NO COMBATE A INEXECUÇÃO CONTRATUAL
DO PROCESSO PÚBLICO LICITATÓRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Estado de modelo constitucional.

Orientador: Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior

CAMPINA GRANDE – PB

2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M528s Melo, Larissa Luciana de.

As sanções administrativas previstas na nova lei de licitações e seus desdobramentos no combate a inexecução contratual do processo público licitatório [manuscrito] / Larissa Luciana de Melo. - 2023.

20 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2023.

"Orientação : Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Sanções administrativa. 2. Licitação. 3. Gestão pública.

I. Título

21. ed. CDD 352.85

LARISSA LUCIANA DE MELO

**AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES
E SEUS DESDOBRAMENTOS NO COMBATE A INEXECUÇÃO CONTRATUAL
DO PROCESSO PÚBLICO LICITATÓRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado à Coordenação do Curso de
Bacharelado em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.

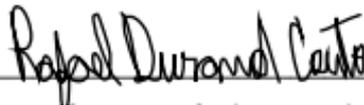
Área de concentração: Estado de modelo
constitucional

Aprovada em: 30/06/2023.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB



Prof. Esp. Rafael Durand Couto
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB

KALED RAED MOHAMED
RAMADAN:08508668473

Assinado de forma digital por KALED RAED
MOHAMED RAMADAN-08508668473
Dados: 2023.07.13 17:07:20 -03'00'

Prof. Me. Kaled Raed Mohamed Ramadan
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Para minha mãe Francisca e minha avó Maria, em
forma de agradecimento por todo esforço
empenhado até aqui, DEDICO.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	07
2.	LICITAÇÕES: LIÇÕES PRELIMINARES.....	08
3.	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	09
4.	DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	11
4.1	As sanções na antiga Lei 8.666/93.....	11
4.2	As sanções na nova Lei 14.133/21.....	12
5.	COMBATE A INEXECUÇÃO CONTRATUAL.....	13
6.	IMPLANTAÇÃO DA (CPASA)	15
7.	CONCLUSÃO.....	17
	REFERÊNCIAS.....	17

AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SEUS DESDOBRAMENTOS NO COMBATE A INEXECUÇÃO CONTRATUAL DO PROCESSO PÚBLICO LICITATÓRIO

THE ADMINISTRATIVE SANCTIONS PROVIDED FOR IN THE NEW BIDDING LAW AND ITS DEVELOPMENTS IN THE FIGHT AGAINST CONTRACTUAL PERFORMANCE OF THE PUBLIC BIDDING PROCESS

Larissa Luciana de Melo¹

Hertz Pires Pina Júnior²

RESUMO

Na esfera publicista, precisamente no campo das licitações e contratos, uma das maiores problemáticas enfrentadas pela Administração Pública é assegurar a eficácia na obtenção de bens ou serviços. O cenário de inexecução contratual no processo público licitatório é muito frequente no cotidiano administrativo, e ainda possui alguns percalços para que seja combatido. A presente produção acadêmica busca analisar as sanções administrativas dispostas na Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, e discutir até que ponto essa inovação foi capaz de delinear o direito administrativo sancionador. *A priori*, o trabalho está dividido em 6 capítulos, sendo os primeiros voltados a uma revisão bibliográfica do tema, que definem os conceitos de licitações e contratos administrativos, foi realizado um breve histórico da evolução de leis sobre licitações e discutido como as sanções administrativas se encaixam dentro do contexto de cláusulas exorbitantes. Ademais, se estuda o tema das sanções administrativas na Lei nº 8.666/93 comparando-a com o novo diploma normativo, em que este último se mostra mais abrangente e evoluído. É crucial para essa produção acadêmica a novidade do caput do artigo 158 da Lei nº 14.133/21, que exige a criação de comissões para apuração de sanções administrativas com participação de no mínimo 2 servidores estáveis, tal avanço no futuro dos contratos públicos deu origem a Comissão Permanente para Apuração de Sanções Administrativas – CPASA no âmbito da gestão da Universidade Estadual da Paraíba -UEPB, objeto do último capítulo desse artigo. Ao final, se discute sobre o funcionamento da CPASA – UEPB com um olhar prático sobre sua aplicabilidade. Em suma, a nova Lei de Licitações foi capaz de juntar os diplomas normativos em uma espécie de “colcha de retalhos”, e esclarecer pontos controvertidos como a territorialidade da sanção de impedimento de licitar e contratar com a administração. Dessa forma, foi possível inferir que a nova lei avança, corroborando a higidez do arcabouço jurídico e consequentemente efetivação de segurança jurídica.

Palavras-chave: sanções administrativas; licitações; gestão pública.

¹ Discente do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba. Email: larissa.luciana@aluno.uepb.edu.br.

² Docente do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba. Email: hertzjr@servidor.uepb.edu.br.

ABSTRACT

In the publicist sphere, precisely in the field of bids and contracts, one of the biggest problems faced by Public Administration is to ensure effectiveness in obtaining goods or services. The scenario of contractual non-performance in the public bidding process is very frequent in the administrative routine, and still has some mishaps to be fought. The present academic production seeks to analyze the administrative sanctions set forth in the New Bidding Law nº 14.133/2021, and to discuss the extent to which this innovation was able to outline the sanctioning administrative law. A priori, the work is divided into 6 chapters, the first of which are devoted to a bibliographical review of the subject, which define the concepts of public tenders and administrative contracts, a brief history of the evolution of laws on public tenders was carried out and discussed how administrative sanctions are fit within the context of exorbitant clauses. In addition, the subject of administrative sanctions in Law nº 8.666/93 is studied, comparing it with the new normative diploma, in which the latter is more comprehensive and evolved. Crucial to this academic production is the novelty of the caput of article 158 of Law No. 14,133/21, which requires the creation of commissions to investigate administrative sanctions with the participation of at least 2 stable servants, such an advance in the future of public contracts gave rise to the Permanent Commission for the Investigation of Administrative Sanctions – CPASA within the scope of the management of the State University of Paraíba -UEPB, object of the last chapter of this article. At the end, the functioning of the CPASA - UEPB is discussed with a practical look at its applicability. In short, the new Bidding Law was able to gather the normative diplomas into a kind of “patchwork quilt”, and clarify controversial points such as the territoriality of the sanction of impediment to bidding and contracting with the administration. In this way, it was possible to infer that the new law advances, corroborating the health of the legal framework and, consequently, the effectiveness of legal certainty.

Keywords: administrative sanctions; bidding; public management.

1 INTRODUÇÃO

A presente produção acadêmica, intitulada “As Sanções Administrativas Previstas na Nova Lei de Licitações e Seus Desdobramentos no Combate a Inexecução Contratual do Processo Público Licitatório”, tem como objetivo central analisar as sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021, demonstrando as suas evoluções no âmbito do processo licitatório, bem como a influência deste avanço sobre o deficiente combate a inexecução contratual.

Os contratos administrativos, previstos pelo artigo 37º, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são instrumentos pelos quais a administração pública obtém bens ou se utiliza de serviços dos particulares. Tal mecanismo é dotado de especificidades, como é o caso das cláusulas exorbitantes, que em decorrência das prerrogativas administrativas transformam a relação contratual em vertical, na qual a administração pública figura em polo de supremacia perante o particular.

No entanto, apesar da administração pública estar envolta das prerrogativas administrativas, pouco se tem sancionado as situações em que o contrato público deixa de ser cumprido, ou é cumprido de forma ineficaz pelo particular. Nessa perspectiva, questiona-se: até que ponto a nova lei de licitações avançou na delimitação do processo sancionatório administrativo para combater os casos de inexecução contratual?

Com base nessa problemática, se levanta a seguinte hipótese: a legislação nova que normatiza o processo sancionador administrativo teve um avanço significativo quando

comparamos com o antigo diploma normativo, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, haja vista que a lei antiga não trazia critérios de dosimetria das sanções e deixava questões controversas, como a territorialidade da sanção de impedimento de licitar e contratar com a administração pública. Além disso, partimos da premissa que tal avanço foi responsável por dar o impulso inicial na melhoria dos contratos administrativos, reduzindo o descumprimento contratual na esfera publicista.

A escolha do tema como objeto de estudo, ocorreu pelo fato da autora ser servidora pública da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) desempenhando suas funções na Pró Reitoria Administrativa (PROAD) no setor de contratos administrativos e convênios públicos (PROAD/SCC). Sendo atuante como 2º membro da Comissão Permanente de Apuração de Sanções Administrativas (CPASA). Tal comissão regulamenta o procedimento de apuração da prática de descumprimento contratual por licitante ou contratado e a aplicação de penalidades no âmbito da UEPB, instituída por meio da Instrução Normativa nº 01 de 18 de fevereiro de 2022.

Nesse sentido, partindo da premissa que os contratos administrativos são os responsáveis por manter todo o funcionamento da máquina estatal, sendo elementos basilares para prestação dos serviços públicos, discutir sobre os mecanismos de combate ao descumprimento contratual possui extrema relevância social e jurídica. Além disso, é importante destacar que tal pesquisa além de acrescentar no ambiente acadêmico, traz à tona a necessidade de incremento da legislação e doutrina sobre a matéria de sanções administrativas, principalmente no que tange aos aspectos operacionais da aplicação destas.

O público alvo dessa reflexão jurídica contempla desde os agentes públicos que atuam na gestão e execução dos contratos administrativos, leia-se: operante tanto na administração direta como na administração indireta e suas entidades. Como também, o ambiente acadêmico, à medida que procura discutir sobre a evolução do direito administrativo sancionador. E além disso, à população no geral, a quem pertence a supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Quando tratamos dos métodos científicos utilizados, pode-se inferir que o caminho utilizado é o método dedutivo, que parte das premissas gerais para chegar a uma conclusão particular. Ora, a análise das normas gerais de licitação irá produzir uma conclusão, com base no silogismo, que permitirá identificar até que ponto a nova Lei de Licitações avança no combate a inexecução contratual da esfera pública. Além disso, no que tange aos métodos auxiliares, se utiliza o método comparativo, que nos permite comparar a legislação nova de licitações com a legislação antiga.

Nessa esteira, em um primeiro momento serão elucidados os aspectos iniciais do processo licitatório, como conceitos de licitação e evolução dos contratos administrativos. Em um segundo momento, procurou-se comparar as legislações sobre licitação, demonstrando como a nova lei traz aspectos de segurança jurídica em nosso ordenamento. Por fim, se frisa a necessidade de instaurações das comissões de sanções administrativas, tomando por base o que é posto em prática na própria UEPB.

2.LICITAÇÕES: LIÇÕES PRELIMINARES

Dentre as lições do direito administrativo, talvez aquela que se aprende primeiro é que tal matéria é guiada pelos princípios administrativos expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o famoso mnemônico “LIMPE”. Ora, podemos elencar a legalidade como princípio norteador do direito administrativo, já que conforme explica (MARINELLA, 2015), a administração pública, em passo contrário a iniciativa privada, só pode atuar conforme o que a lei estabeleça, gerando uma espécie de subordinação legal.

É nesse cenário de legalidade que surgem as licitações e os contratos administrativos, em que o agente público está envolto de normas que vão guiá-lo para a consolidação do que (MELLO, 2013) denomina de interesse primário e secundário do Estado. Pois bem, o interesse público primário é a razão de ser do direito administrativo, que é a realização do interesse da coletividade. Ao passo que o interesse público secundário, diz respeito ao atendimento da coletividade, de forma patrimonial mais otimizada possível, resguardando os interesses do Estado.

Vencidas tais explicações, podemos seguir delineando o processo licitatório como procedimento administrativo em que a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para contrato de seu interesse, seja na contratação de bens ou prestação de serviços. (OLÍVIO, 2015). Nesse diapasão, (MARINELA, 2015) explica que as licitações estão acostadas sob a ideia de isonomia, estabelecendo uma justa competição entre os candidatos que preenchem os atributos, e as aptidões necessárias para o bom cumprimento das obrigações contratadas.

A autora ainda alude que a ação de licitar possui três características inerentes a si, são elas: a) proteção dos interesses públicos e recursos governamentais; b) respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (art. 5º e art. 37, caput, ambos da CF); c) obediência aos reclames da probidade administrativa (art. 37, caput, e art. 85, V, da CF). À vista disso, de acordo com o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União TCU, a licitação é a regra de contratação pública, sendo o procedimento formal em que a Administração Pública seleciona, por meio de edital próprio (ou convite) empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

Em nosso país, o primeiro registro que trata desse assunto remonta um decreto Nº 2.926 de 14 de maio de 1862 que dispunha sobre contratações de serviços no âmbito da agricultura, comércio, e obras públicas. Nesse cenário, a preocupação em ordenar as contratações feitas pelo gestor público foram cada vez mais tomando forma, até que a Constituição Federal de 1988 pela primeira vez regula as licitações com o artigo 22, que confere a União a edição de normas gerais de licitação. Nessa rota, em 1993 surge a famosa 8.666/93 com extensos 126 dispositivos que visam regulamentar a carta magna. Não é de hoje que a burocracia é questionada no setor público, e foi nesse ideal que surgiu a Lei nº 10.520 que institui uma forma de aquisição mais rápida para bens e serviços comuns, é aqui que surge o pregão.

A necessidade de eficiência de contratação no contexto das obras destinadas a Copa do Mundo FIFA de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, fez surgir a modalidade de contratação de regime diferenciado, a popular RDC de 2011. Sem intenção de esgotar a temática, visto que a legislação sobre licitações é esparsa e complexa, cumpre destacar o surgimento da nova Lei de licitações, objeto deste trabalho.

O novo marco licitatório Lei nº 14.133/2021, passou a vigorar a partir de 01 de abril de 2021, e em conformidade com o capítulo III que evidencia as normas de transição, e de acordo com seu artigo 193, parágrafo II, possuía um período de transição de 02 (anos) para que possa revogar o antigo instrumento normativo de licitações, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 2021).

Fato cômico, é que apesar de ser considerada um avanço na gestão pública, a nova lei de licitações, decorridos mais de dois anos de *vacatio legis* ainda não está sendo posta em prática com plenitude. De acordo com a Portaria nº 1.769 do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos houve a extensão do uso 8.666/93 até o prazo de 29/12/2023.

3.CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Conforme já ensinava Gonçalves (2020) o contrato tem por essência a manifestação da vontade humana, que cria direitos e obrigações em busca da realização de um determinado

objetivo. No cenário cível, o negócio jurídico é caracterizado pela horizontalidade entre as partes, que assumindo suas obrigações estão em mesmas condições de vulnerabilidade.

Nessa esteira, os contratos administrativos emergem como situações específicas no âmbito contratual, em que segundo (MELLO, 2013) figuram como acordo travado entre a Administração Pública e terceiros com condições regidas por força de lei, que tem conteúdo de interesse público. (MARINELLA, 2015) ainda conceitua contrato administrativo como o instrumento jurídico, regido por normas de direito público e supletivamente pelas disposições de direito privado, que persegue a concretização do interesse coletivo.

De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 8.666 de 1993: “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

Isto posto, é necessário delinear as características do contrato administrativo. A doutrina de Fernanda Marinella (2015) elenca sete especificidades desse elemento jurídico, são elas: (a) consensualíssimo, (b) formalismo, (c) onerosidade, (d) comutatividade, (e) contrato sinalagmático e (f) de adesão, como também (g) contrato personalíssimo. Entende-se por consensual à medida que o contrato administrativo só se aperfeiçoa com a manifestação de vontade das partes. Além disso, o formalismo se manifesta na necessidade de obediência as normas de licitação, como por exemplo a exigência de contrato escrito.

(MARINELLA, 2015) ainda acrescenta que a onerosidade se faz presente pela necessidade de remuneração do particular em razão da prestação do objeto do contrato. Já a comutatividade perfaz a harmonia entre as obrigações do Estado e do particular, que devem ser previamente descritas no contrato. Findando as características, o contrato administrativo é sinalagmático pois exige reciprocidade entre as obrigações; ao passo que também é visto como contrato de adesão, no qual o particular aceita se enquadrar nas condições exigidas pelo Estado-administração. Tratando do último atributo, o contrato administrativo é personalíssimo à medida que é “*intuitu personae*”, ou seja, ligado à pessoa que vence a modalidade de licitação, sendo a sublocação uma exceção no âmbito publicista.

Isto posto, percebe-se que há uma preocupação do legislador em delinear os elementos essenciais do contrato administrativo. Presentes tanto na antiga lei (Art. 55 da 8.666/93) como na nova lei de licitações (Art. 92 da 14.133/21) serão cláusulas necessárias ao contrato desde elementos básicos como a descrição de seu objeto, dos participantes, o preço e a forma de fornecimento. Como também, as cláusulas que tratam da responsabilidade do fornecedor em adimplir as obrigações adquiridas, especialmente do que trata os incisos XIV e XVI da 14.133/21, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

VI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

Em suma, os contratos administrativos serão os frutos do processo licitatório, e deverão conter os elementos básicos dispostos na lei para conceder segurança jurídica as partes envolvidas na relação. Por estarem envoltos sob a égide da supremacia do interesse público, serão tratados pelas prerrogativas administrativas elucidadas a seguir.

4. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A doutrina clássica é consensual ao conceituar como cláusulas exorbitantes às prerrogativas que a administração pública detém frente ao particular em uma relação de verticalidade. Di Pietro (2019) alude que o direito administrativo sancionador perfaz a existência de cláusulas exorbitantes, melhor dizendo, especificamente na cláusula que lhe confere a aplicação de penalidades ao particular faltoso.

Nessa esteira, Nunes Filho (2019) expõe que a presença das cláusulas exorbitantes no direito administrativo são o que formam a dicotomia entre um contrato público e contrato privado, ao passo que pela própria essência de ser detentora do interesse público, a âmbito publicista detém dever de zelar pela execução regular do contrato administrativo.

É visível que falar em prerrogativas e cláusulas exorbitantes nos deixa com a impressão de supremacia absoluta da administração pública. No entanto, como toda fumaça do bom direito, a sanção administrativa deve acompanhar a proporcionalidade e razoabilidade. Nesse sentido é o posicionamento jurisprudencial, senão vejamos:

II - A sanção, ainda que administrativa, não pode, em hipótese alguma, ultrapassar em espécie ou quantidade o limite da culpabilidade do autor do fato. A afronta ou a não-observância do princípio da proporcionalidade da pena no procedimento administrativo implica em desvio de finalidade do agente público, tornando a sanção aplicada ilegal e sujeita a revisão do Poder Judiciário. (RMS 13617/MG, 2ª Turma, Rel. Ministra Laurita Vaz, DJ 22/04/2002)

Caminhando no estudo do poder sancionatório, consoante expõe Guedim Júnior (2019) a aplicação correta das penalidades administrativas resulta na otimização da gestão pública, à medida que tem um caráter educacional e também afasta licitantes faltosos, criando uma espécie de barreira a inexecução contratual.

Dito isto, as cláusulas exorbitantes, especialmente no que toca a sanção administrativa do processo de contratação pública, está positivado tanto na antiga lei de licitações, em seu artigo 58 inciso IV, como também na nova legislação no artigo 104 inciso IV e serão alvo de discussão nos tópicos abaixo.

4.1 As Sanções Na Antiga Lei 8.666/93

É cediço que a antiga Lei de Licitações regulamentava timidamente o processo de sanção administrativa, conforme Vieira (2010), alguns doutrinadores criticam a antiga lei de licitação pelos conceitos abertos de “inexecução contratual” e pelo deficiente de delineamento da aplicação de sanções. Nesses termos, é válido colacionar o trecho da referida lei, *in verbis*:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

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 enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Isto posto, se destaca a necessidade de instauração de processo administrativo autônomo, que assegure a empresa faltosa o contraditório e ampla defesa. Dissertando sobre as sanções administrativas previstas na antiga lei, temos 4 modalidades específicas, a primeira delas é a advertência, considerada a mais branda de todas as quatro. Vieira (2010) explica que a advertência é adequada para casos de negligência e vícios sanáveis, sendo aplicada uma única vez com caráter de orientação e sanção moral da empresa.

Além disso, temos a possibilidade de aplicação de multa. É válido destacar que no artigo 86 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 a multa possui caráter de moratória, já no artigo 87, a multa possui natureza penal, uma vez que é aplicável quando do inadimplemento contratado. Vieira (2010) explica que o valor da multa deve estar previsto no instrumento convocatório da licitação ou no contrato, constando, inclusive, o percentual a ser aplicado. A falta de tal previsão impede a aplicação da multa.

Seguidamente, o inciso III diz respeito a suspensão temporária de contratar com a Administração por prazo de até 2 anos. Aqui há uma constante discussão doutrinária, pois, se entende que a suspensão seria apenas com o órgão ou entidade que teve seu contrato descumprido, não se aplicando a administração de forma geral. É válido frisar que tal divergência será resolvida com o advento da nova lei de licitação, conforme será exposto no tópico abaixo.

Findando as sanções trazidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, temos a aplicação da sanção mais severa no inciso IV, que é a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida o ressarcimento da administração pública.

4.2 As Sanções Na Nova 14.133/21

Partindo da técnica do direito comparado, a primeira grande mudança da Nova Lei de Licitações é a extensão do conteúdo que trata sobre sanção administrativa, o que antes era reunido em 3 artigos pela antiga lei, agora está delineado em um capítulo próprio que contempla os artigos 155 ao 163.

Inaugurando o capítulo estudado, o artigo 155 faz menção as condutas que são passíveis de sanção administrativa, consoante Oliveira (2021) ficou clara a intenção do legislador de conferir maior segurança jurídica na aplicação de penalidades. São tais condutas:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

- I - dar causa à inexecução parcial do contrato;
- II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- III - dar causa à inexecução total do contrato;
- IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
- V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

- VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Ora, a descrição dessas 12 condutas faltosas no processo licitatório e contratual, demonstra uma maior rigorosidade na sanção dos infratores, que outrora não se verificava na Lei nº 8.666/93.

Por conseguinte, quanto trata das modalidades de pena o artigo 156 da lei nova traz a aplicação de quatro penalidades, que são:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - impedimento de licitar e contratar;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Localizamos uma sutil diferença com a antiga lei no que se refere a penalidade do inciso III, a suspensão temporária e o impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 anos - que estava prevista na antiga lei - foi suprimida, incluindo a que impede a organização de licitar e contratar. Conforme alude Guedim Júnior (2021), o delineamento territorial da penalidade do inciso III resguarda tanto o Poder Público como o particular participante, atrelando tal sanção apenas ao ente que estava realizando a contratação pública.

Prosseguindo nosso estudo da Nova Lei, cumpre destacar que primeiro parágrafo do artigo 156 traz uma espécie de dosimetria da pena, ao elucidar que serão considerados elementos como natureza e gravidade da infração, nesses termos:

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;
- II - as peculiaridades do caso concreto;
- III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;
- V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

Além disso, a novidade legislativa também separa as penalidades de acordo com as condutas enumeradas no artigo 155. Sendo assim §2 ainda do artigo 156, depreende-se que a penalidade de advertência passa a ser aplicada apenas nos casos de inexecução parcial do contrato quando não se justificar pena mais grave. Além disso, a legislação é inédita ao trazer percentual de multa, que não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.

Pois bem, a rigidez do procedimento de contratação pública ainda está assegurada com a inserção do artigo 158 da nova norma, *in verbis*:

Art. 158 [...]

4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:

- I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o caput deste artigo;
- II - suspensão pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;
- III - suspensão por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

Na prática o prazo prescricional de 5 anos da Fazenda Pública já era utilizado por analogia a norma nº 9.873/1999, mas ainda não se tinha prazo fixado na legislação sobre licitações, o que acaba conferindo maior segurança ao Erário.

5 COMBATE A INEXECUÇÃO CONTRATUAL

Fontura (2021) explica que um dos maiores avanços da Nova Lei de Licitação foi sanear a abrangência das penalidades de suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração, previsto no artigo 87, III dessa lei (atual impedimento de licitar e contratar, artigo 156, III da nova lei) e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no artigo 87, IV da mesma Lei 8.666/1993 (atualmente prevista no artigo 156, IV da nova lei).

De acordo com a autora, desde a lacuna normativa da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, se criaram três correntes para defender a abrangência de aplicação de tais penalidades. A primeira corrente considerava que o efeito das duas sanções era sempre restritivo, ou seja, a empresa só seria limitada em relação ao ente federativo em que a sanção foi aplicada.

A segunda corrente elucidada por Oliveira (2021) era de que o efeito sancionatório restritivo se aplicava a pena de suspensão e extensivo para a pena de declaração de idoneidade, ou seja, a declaração de inidoneidade produziria efeitos em todo o território nacional. A terceira corrente defendia que o impedimento sancionatório iria deixar a empresa com restrições em todas as esferas do território brasileiro.

Pois bem, a nova norma foi capaz de sanar a questão utilizando-se dos parágrafos 4º e 5º do artigo 156, ao fixar que a sanção de impedimento de licitar e contratar possui efeito restritivo, impedindo a participação em licitação ou a contratação do particular punido somente no âmbito do ente federativo sancionador. É a sanção de declaração de inidoneidade possui efeito extensivo, promovendo o afastamento do sancionado de processos licitatórios e contratações promovidas pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos.

Nesse cenário, uma inserção importante no futuro dos contratos públicos foi a edição do artigo 158 da nova lei, que traz a necessidade de criação de comissões de sanções administrativas, regulamentando o procedimento sancionatório. Nesses termos:

A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

Consoante explica, Guedin Júnior (2021) a exigência de no mínimo dois servidores na qualidade de estabilidade revela o comprometimento da norma com a perseguição da aplicação eficaz da sanção administrativa. Aqui se verifica também analogia dos prazos processuais do direito civil, alargando para 15 dias úteis o direito de resposta do fornecedor autuado.

No mais, segundo defende Fontoura (2021) não se pode negar a preocupação com a evolução do processo de responsabilidades na execução de contratos administrativos. Ora, fica claro que a nova legislação conduz a expectativa de evolução da segurança jurídica nas sanções administrativas, mesmo em que pese suas eventuais falhas a nova Lei se demonstra mais abrangente e pontual com questões especiais.

6. IMPLANTAÇÃO DA CPASA

Conforme explanado acima, o ponto crucial dessa produção acadêmica é a inovação da Lei nº 14.133/21 ao exigir a formação de comissões de sanções administrativas na esfera da gestão pública. Pois bem, na vivência da autora como servidora da Universidade Estadual da Paraíba, sendo 2º membro da Comissão Permanente para Apuração de Sanções Administrativas – CPASA se fazem necessários alguns apontamentos a seguir:

A CPASA foi instituída por meio da Instrução Normativa nº 01 de 18 de fevereiro de 2022 e possui 66 artigos que norteiam a sanção de licitantes ou contratantes no âmbito da UEPB. *A priori*, em seu artigo 7, §2 expõe:

§2º A competência estabelecida no caput deste artigo abrange a instrução, intimação, o cumprimento das diligências e a emissão de parecer técnico nos processos administrativos instaurados para esta finalidade, visando apontar eventuais irregularidades, ilegalidades e/ou omissões e a responsabilização porventura a ser imputada aos licitantes/fornecedores, em razão da inobservância de disposições editalícias e legais, assim como das normas constantes das atas de registro de preços.

Ora, daqui se depreende como se dá a atuação do grupo: a movimentação do processo administrativo de apuração de responsabilidade – PAAR é impulsionada pelos servidores nomeados, sendo a primeira etapa a notificação da empresa via ofício. Nesse passo, ocorre a instrução do processo com as provas que podem relevar indício de materialidade do fato, e a comissão é responsável por elaborar nota técnica contendo: relato situacional, exposição dos motivos que deram causa a situação, consequências advindas pelo ato infracional subsunção da possível pena e cálculo de memória de multa em eventual aplicação desta penalidade.

Caminhando no estudo da Instrução Normativa 001/2022 é importante verificar o artigo 8º que descreve:

Art. 8º Na instrução da aplicação das sanções administrativas, **respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade**, devem ser consideradas as seguintes circunstâncias:

- I – a natureza e a gravidade da infração contratual;
- II – os danos que o cometimento da infração ocasionar;
- III – a vantagem auferida pelo infrator em virtude da infração;
- IV – as circunstâncias gerais agravantes e atenuantes;
- V – os antecedentes da contratada;
- V – o custo/benefício da instrução do processo em relação à sanção a ser aplicada;
- VI – o comportamento do infrator com vistas a minorar ou a reparar os danos causados à administração;

Aqui se localiza o que já foi pontuado no tópico de direito administrativo sancionador, a razoabilidade e proporcionalidade são elementos basilares da atuação sancionatória do gestor público. Cabe a CPASA se amparar nas circunstâncias tanto materiais como subjetivas do caso concreto, colocando em prática inclusive o princípio constitucional da economicidade (*vide* inciso V)

Ainda tratando sobre o procedimento da CPASA, um aperfeiçoamento no processo de sanção é verificado na Instrução Normativa 001/2022 art. 31, parágrafo §7º, *in verbis*:

§7º No caso da nota técnica sugerir a aplicação das sanções indicadas no art. 3º desta Instrução Normativa ou pelo arquivamento do feito, o PAAR deverá ser submetido à assessoria jurídica para emissão de parecer, a fim de subsidiar a decisão final.

Perceba que a aplicação de penalidades ou a suspensão do processo PAAR será a todo tempo subsidiada pela emissão de parecer jurídico da procuradoria da instituição, o que concede maior segurança jurídica ao procedimento e consolida o devido processo legal.

Nessa esteira, findando as explicações sobre como atua a CPASA se faz necessário citar o artigo 53 da referida Instrução Normativa que trata do registro das penalidades aplicadas:

Art. 53. Após o esgotamento das instâncias recursais, a Reitoria solicitará, por meio de ofício endereçado à Controladoria Geral do Estado da Paraíba, o registro das penalidades aplicadas no Cadastro de Fornecedor Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CAFIL/PB e no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

Parágrafo único. Na hipótese de aplicação das sanções previstas no artigo 87, incisos III e IV, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, além dos registros dispostos no caput, a penalidade será publicada no Diário Oficial do Estado da Paraíba.

Veja que toda ação da CPASA é guiada pelos princípios administrativos, sendo utilizada a publicidade para corroborar com o caráter pedagógico da penalidade empregada. Além disso, é importante frisar que a atuação da CPASA não é exclusivamente voltada a aplicação de penalidades aos licitantes ou contratantes, conforme o título de tal instrução normativa, a CPASA visa apurar a prática de descumprimento contratual, podendo por exemplo, findar o PAAR com conclusão de excludente de culpabilidade do fornecedor por motivo de caso fortuito.

Vencidas tais explicações, adentramos na reflexão sobre a eficácia fática da inovação da nova lei de licitações, dentro de um olhar micro, proporcionado pela CPASA-UEPB. Pois bem, não é de hoje que as contratações públicas passam por percalços que acarretam à não execução de determinada compra de bem, ou prestação de serviço. Nesse aspecto, a nova lei de licitações, ao exigir a criação de comissões de sanções administrativas foi responsável por impulsionar uma melhor execução contratual. É perceptível que a existência de um grupo específico de indivíduos para apuração de irregularidades, acaba naturalmente, afastando alguns participantes faltosos.

No entanto ainda vemos uma modesta aplicação da Lei nº 14.133/21, prova disso é edição da Portaria nº 1.769 do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos que aumentou a *vacatio legis* da 14.133 até o final desse ano. O fato é que a maioria das instituições da Administração Direta ou Indireta ainda não possui recursos humanos e materiais para utilizar a nova lei. Na visão prática da autora, a aplicação da nova lei de licitações e conseqüentemente a melhoria no processo licitatório, ainda possui obstáculos que vão desde quesitos operacionais: uso de sistemas de contratos desatualizados e inadequados; até limitações subjetivas: falta de capacitações para os agentes públicos que atuam na área de licitações, falta de preparo para os fiscais dos contratos e o pregoeiro.

Aqui se responde a seguinte pergunta: a exigência legal de criação de comissões de sanção administrativa, a exemplo da CPASA, é responsável por combater a inexecução contratual? Ao tempo em que se escreve essa produção acadêmica, é possível inferir que as comissões são sim responsáveis por conceder mais eficiência na sanção de licitantes relapsos. No entanto, dada a vivência nesse tema, pode-se concluir que o procedimento de otimização de contratos ainda é demorado em razão de: (i) a maioria das entidades ainda não criaram suas instruções normativas internas para se adequar à novidade (ii) há pouco material disponível para basear a operacionalização do processo de sanção, (iii) por situações descritas no parágrafo

acima, a eficácia plena da 14.133/21, vem sendo postergada diariamente pelos gestores públicos.

7 CONCLUSÃO

Findando as alusões, pode-se afirmar que as licitações possuem fulcro no artigo 37 do texto constitucional, e emergem a partir do princípio da legalidade, que atrela a ação do agente público aquilo que está descrito na lei. Nesse sentido, os contratos administrativos são frutos da licitação, trazendo os critérios formais para que se consiga obter determinado bem ou serviço para a máquina estatal. Além disso, verificou-se que a legislação sobre o processo licitatório é esparsa, tendo como mecanismo recente de junção a edição da Lei nº 14.133/21.

Tendo como objetivo específico analisar as sanções administrativas tanto na antiga lei 8.666/93 quanto na nova lei de licitações, cabe frisar que a última normativa avança ao trazer os seguintes pontos: (i) trazer de forma positivada as ações que configuram falta do participante da licitação; (ii) pôr fim a controvérsia sobre a territorialidade da sanção de suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração, previsto no artigo 87, III 8.666/93 (atual impedimento de licitar e contratar, artigo 156, III da nova lei); (iii) indicar a necessidade de criação das comissões de apuração de penalidades no campo da inexecução contratual; (iv) finalmente positivar o prazo prescricional do erário que já era utilizado por analogia a norma nº 9.873/1999; e (v) é inédita ao trazer percentual de multa, que não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato.

Preenchido o objetivo de estudar as sanções administrativas sobre licitações, surge a necessidade de verificar se houve melhoria na problemática da pesquisa, que é justamente a inexecução contratual no ambiente público. Desse modo, percebeu-se através da visão prática da autora como membro da CPASA-UEPB, que houve sim um avanço na sanção de empresas faltosas, no entanto ficou constatado que ainda existem obstáculos para que haja uma melhoria exponencial nesse quesito, são eles: (i) tardia aplicação da nova lei de licitações, (ii) falta de profissionais capacitados para operar em licitações, (iii) necessidade de adequação das instituições administrativas que ainda estão atrasados, (iv) carência de sistemas de Tecnologia da Informação mais atualizados e integrados. (v) pouco material disponível sobre como operacionalizar o procedimento de apuração de sanção administrativa.

Isto posto, essa produção acadêmica reafirma o avanço da nova lei de licitações, que mesmo com percalços, já é uma grande contribuição no universo da Gestão Pública e do Direito. Tal avanço é amparado pela exigência legal de comissões de sanção administrativas, que acabam dando maior segurança e eficácia no combate a não adimplência do licitante ou contraente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/manualsancoes-22-09.pdf>> Acesso em 08/06/2023.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em 14/11/2022.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm Acesso em 20/11/2022.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ (2 TURMA). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança Nº 13.617/MG, 2ª T., rel Min. Laurita Vaz, julgado em 12.03.2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FONTOURA, Luna Vieira. **Os Sistemas De Aplicação De Penalidades No Âmbito Dos Contratos Administrativos Segundo A Lei 8.666/93 E A Lei 14.133/2021: Comparações, Alterações E Segurança Jurídica**. Monografia Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, março de 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**. v. 3: contratos e atos unilaterais. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GUEDIM JÚNIOR, Tales. **Sanções administrativas e seus avanços na nova Lei de Licitações: aspectos comparativos das Leis de nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 14.133/2021**, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 20 nov. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 08/06/2023.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros Editora, 2013.

NUNES FILHO, José Tenório. **As ditas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos: uma revisão da aplicação do instituto à luz da constitucionalização do direito no cenário do estado democrático de direito**. 2019. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 372

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA. Pró-Reitoria Administrativa PROAD. **Instrução Normativa nº 001/2022**, de 18 de fevereiro de 2022.

VIEIRA, Roberto Vanderson. **Infrações e Sanções Administrativas Nas Licitações E Contratos Administrativos**. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**. Publicado em 20/03/2010, Vol.I, n.1.

AGRADECIMENTOS

É certo que toda caminhada para chegar até aqui não foi solitária, essa produção acadêmica é resultado de diversos esforços:

Agradeço a Ele por iluminar meus passos desde a chegada na cidade de Campina Grande em 2014. Se todas essas páginas fossem dedicadas a agradecer a Deus pela graça que tem me dado, ainda seriam poucas. Agradeço a minha maior incentivadora, Francisca Luciana Cruz, que apesar de sequer ter concluído o ensino básico, sempre me impulsionou a me formar e ser uma grande profissional. Mãe, vendo a sua história me motivo a ir em busca dos meus sonhos todos os dias.

Não posso deixar de agradecer a minha segunda mãe, a qual tenho uma conexão espiritual inexplicável, aquela que meu coração aperta todas as vezes que tenho que pedir a bênção e voltar para Campina. Minha vó, toda minha graduação é dedicada à senhora, que foi exemplo de luta e bondade genuína.

Aos amigos que me acompanharam na caminhada, aqueles que estiveram nos momentos de riso e sobretudo aqueles que foram conforto em dias difíceis.

Ao meu orientador, pela bondade e paciência nos ensinamentos. Além disso, a todos os professores que passaram por estes 5 anos e meio de graduação. Minha gratidão por ter chegado até aqui.