

**FELIPE FERNANDES**

**RODOLFO PENNA**

**LEI DE  
LICITAÇÕES  
E CONTRATOS  
PARA A  
ADVOCACIA  
PÚBLICA**

2025

**5ª** revista  
atualizada  
**edição** ampliada

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A previsão de um capítulo autônomo para tratar dos meios alternativos de resolução de controvérsias é uma das principais novidades da lei 14.133/2021. Conforme estudamos, já estava superada a discussão acerca da possibilidade de utilização desses meios pela Administração Pública, observadas as peculiaridades de procedimento.

Já havia previsão neste sentido na lei 9.307/96, na lei 8.987/95 e na Lei 11.079/2004. Ademais, o STJ já se manifestou no sentido de que a Administração pode utilizar o procedimento arbitral para solucionar conflitos relativos a contratos administrativos, **ainda que não haja previsão no edital ou no contrato**, desde que seja realizado compromisso arbitral entre as partes posteriormente (REsp 904.813/PR).

A Lei n. 14.133/2021, além de consolidar este entendimento para os contratos administrativos e prever, ineditamente no ordenamento nacional, a possibilidade de utilização dos comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), ainda regulamentou boa parte do procedimento aplicável:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias,

**notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.**

Quanto à **arbitrabilidade objetiva**, definiu que esses procedimentos somente são aplicáveis a controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, exemplificando com as questões relacionadas ao **restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.**

Além disso, reforçou que a arbitragem deve ser **sempre de direito e observar o princípio da publicidade.**

Por fim e mais importante, previu expressamente que a escolha dos árbitros, das câmaras arbitrais e dos comitês de resolução de disputas não se sujeitam à licitação, devendo apenas observar critérios isonômicos, técnicos e transparentes:

Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes.

# 10

## **DAS IRREGULARIDADES E DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES**

O art. 155 da Lei n. 14.133/2021 estabelece quais condutas configuram irregularidades no contrato administrativo e que ensejam a responsabilização do licitante ou contratado.

O rol de sanções é bem semelhante ao previsto na lei 12.462/2011 (RDC), com o acréscimo dos incisos II e XII, este último remetendo às infrações previstas na lei anticorrupção (art. 5º da lei 12.846/2013).

As sanções aplicáveis são (art. 156):

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

A diferença em relação à lei 8.666/93 está na definição do inciso III:

▼ Lei 8.666/93 (art. 87)	▼ Lei 14.133/2021
III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;	III – impedimento de licitar e contratar;

Também há distinção nos prazos das sanções dos incisos III e IV:

▼ Sanção	▼ Lei 8.666/93	▼ Lei 14.133/2021
<b>Impedimento/suspensão de licitar e contratar</b>	Máximo de 2 anos	Máximo de 3 anos
<b>Declaração de inidoneidade</b>	Enquanto perdurarem os motivos ou após reabilitação depois de 2 anos	3 a 6 anos

Ademais, o art. 162 prevê a aplicação de **multa de mora** por atraso injustificado na execução do contrato, penalidade distinta da multa do art. 156, II. No entanto, a lei deixa claro que **a multa de mora não pode ser cumulada com a multa compensatória** do art. 156, II. Se houver necessidade, a multa de mora **pode ser convertida em multa compensatória, com a extinção unilateral do contrato** e aplicação cumulada das outras penas previstas na lei.

Com relação ao rol de infrações e as respectivas sanções aplicáveis a cada uma delas, podemos esquematizar da seguinte forma:

▼ Infração	▼ Sanção
I – dar causa à inexecução parcial do contrato;	<b>Advertência</b>
II – dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;	<b>Impedimento de licitar e contratar</b>

▼ Infração	▼ Sanção
III – dar causa à inexecução total do contrato;	<b>Impedimento de licitar e contratar</b>
IV – deixar de entregar a documentação exigida para o certame;	<b>Impedimento de licitar e contratar</b>
V – não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;	<b>Impedimento de licitar e contratar</b>
VI – não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;	<b>Impedimento de licitar e contratar</b>
VII – ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;	<b>Impedimento de licitar e contratar</b>
VIII – apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;	<b>Declaração de inidoneidade</b>
IX – fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;	<b>Declaração de inidoneidade</b>
X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;	<b>Declaração de inidoneidade</b>
XI – praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;	<b>Declaração de inidoneidade</b>
XII – praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.	<b>Declaração de inidoneidade</b>

Além disso, deve-se destacar:



Novidade

- A penalidade de **advertência** somente poderá ser aplicada no caso de inexecução parcial do contrato (art. 155, I).
- A **multa** pode ser aplicada no caso de **qualquer infração do art. 155**, de forma **cumulativa com as demais**

**sanções** (Art. 155, §7º), entre **0,5%** (cinco décimos por cento) a **30%** (trinta por cento) sobre o valor do contrato.

- Poderá ser aplicada a pena de **declaração de inidoneidade** ainda nos casos dos incisos II, III, IV, V, VI e VII quando justifiquem a imposição de penalidade mais grave.

Ponto relevante é a superação legislativa da discussão acerca da abrangência das sanções dos incisos III e IV do art. 156.

De acordo com a Lei n. 14.133/2021, a **pena de impedimento de licitar e contratar** (III) abrange **apenas a Administração Pública Direta e Indireta do Ente Federado que aplicou** a sanção (art. 156, §4º).

Já a pena de **declaração de inidoneidade** (IV) se estende para a **Administração Direta e Indireta de todos os Entes Federados**, independentemente de quem a tenha aplicado (art. 156, §5º).

Houve ainda mudança da ordem de execução da multa:

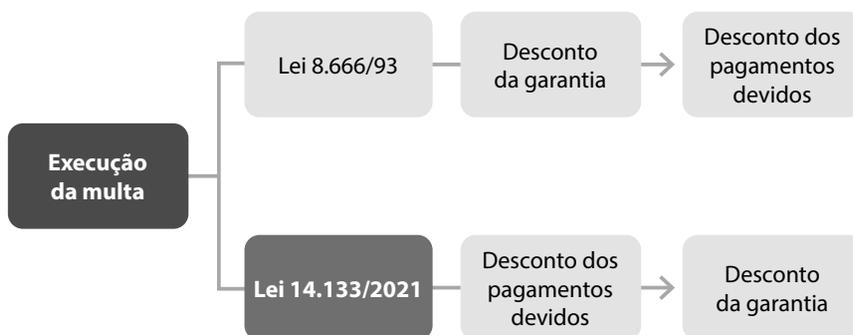
Com a Lei n. 14.133/2021, **primeiro se desconta o valor da penalidade de eventuais pagamentos devidos** pela Administração ao contratado e, **apenas se restar insuficiente, será descontado da garantia** prestada ou cobrada judicialmente (art. 156, §8º). Na lei 8.666/93, primeiro descontava-se da garantia para, somente após constatada a insuficiente, descontar a multa do valor dos pagamentos eventualmente devidos.

▼ Lei 8.666/93

Art. 87, § 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.

▼ Lei 14.133/2021

Art. 156, § 8º **Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido** pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, **a diferença será descontada da garantia** prestada ou será cobrada judicialmente.



Há ainda a previsão de critérios a serem considerados na definição da pena: 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 aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

Em todos os casos deverá o contratado reparar integralmente o dano causado, independentemente da aplicação das sanções.

## 10.1. PROCEDIMENTO PARA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Em primeiro lugar, qualquer aplicação de sanção no âmbito da Administração Pública deverá ser precedida de um processo administrativo em contraditório e ampla defesa.

Por outro lado, a lei 14.133/2021 estabeleceu algumas peculiaridades para a aplicação de cada uma das penas previstas no art. 156.

Para a aplicação de **multa**, será **facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis**, contado da data de sua intimação.

No caso de aplicação das penalidades de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade, deverá ser instaurado um processo de responsabilização, com as seguintes regras:

- a) Processo será conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis ou 2 (dois) ou mais empregados públicos, preferencialmente com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço, quando o órgão não for composto por servidores estatutários;
- b) Intimação do licitante ou contratante para apresentar defesa escrita no prazo de 15 (quinze) dias úteis contados da intimação e especificar as provas que pretende produzir;
- c) Se houver produção de provas, o licitante ou contratante pode apresentar **alegações finais** no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da intimação;
- d) Serão indeferidas pela comissão, mediante decisão fundamentada, provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.

A pena de declaração de inidoneidade somente pode ser aplicada pelas seguintes autoridades (art. 156, §6º):

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de **ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal** e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da **autoridade máxima da entidade**;

II - quando aplicada por órgãos dos **Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública** no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de **autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I** deste parágrafo, na forma de regulamento.

Uma vez aplicada a sanção, o órgão ou entidade que a aplicou possui o prazo de 15 (quinze) dias úteis para atualizar os dados no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

► **Julgamento em conjunto com as infrações à lei anticorrupção (lei 12.846/2013)**

Art. 159. Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração

Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

### ▶ Prescrição

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 - **suspensa pela celebração de acordo de leniência**, nos termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

III - suspensão por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

### ▶ Reabilitação

Por meio da reabilitação, o licitante ou contratado poderá requerer à Administração Pública a cessação dos efeitos das penalidades aplicadas, desde que preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos (art. 163): I – reparação integral do dano causado à Administração Pública; II – pagamento da multa; III – transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade; IV – cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo; V – análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos neste artigo.

Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

Vale destacar que a reabilitação deve ocorrer antes da extinção da pena, haja vista que, transcorrido o prazo da sanção aplicada (até 3 anos para impedimento e de 3 a 6 anos para declaração de inidoneidade), a pena será extinta automaticamente.

## 10.2. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO

A desconsideração da personalidade jurídica pela via administrativa não é novidade no Direito Administrativo brasileiro. Já há previsão semelhante na lei 12.846/2013, em seu art. 14:



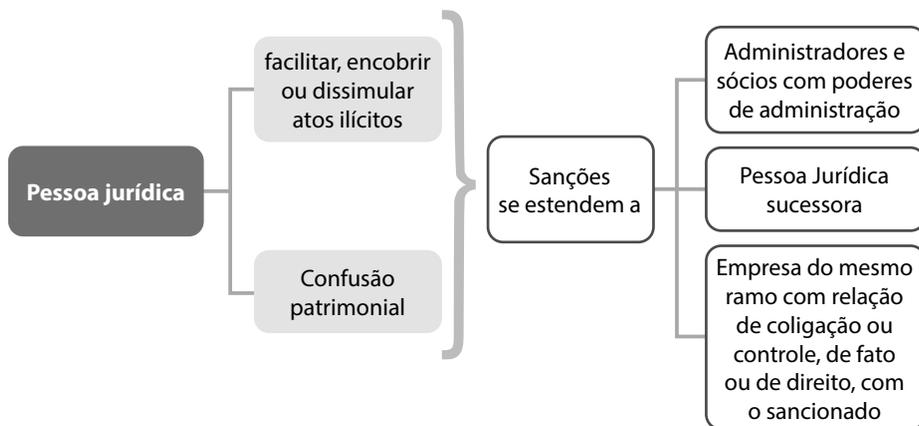
Preste  
atenção!

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

Na lei 14.133/2021, a desconsideração administrativa da personalidade jurídica está prevista no art. 160:

Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada **sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial**, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão **estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado**, observados, em todos os casos, o **contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia**.

Os critérios para a desconsideração administrativa da personalidade jurídica são os seguintes:



## DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

O controle das contratações foi mais um assunto que mereceu atenção do legislador, que estabeleceu um capítulo específico sobre o tema.

O estudo sobre o controle da Administração Pública em geral é realizado de forma autônoma, mas nos utilizaremos de seus conceitos para abordar o presente tópico.

A lei 14.133/2021, ao tratar do controle, versa sobre o **controle legislativo**, que é realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas e é considerado **controle externo**. Versa também sobre o **controle administrativo**, considerado **controle interno**.

### ▶ **Compliance**

Valendo-se da ideia de *compliance*, já muito presente na iniciativa privada e contemplada na lei 13.303/2016, a Lei n. 14.133/2021 (art. 169) previu a necessidade de práticas contínuas e permanentes de **gestão de riscos e de controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de **tecnologia da informação**, sujeitando a Administração ao **controle popular** e a três linhas de defesa bem definidas na lei: 1) servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; 2) unidades de assessoramento jurídico

e de controle interno do órgão ou entidade; 3) órgão central de controle interno e Tribunal de Contas.

1ª linha de defesa: servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

2ª linha de defesa: unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

3ª linha de defesa: órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Os órgãos de controle devem ter acesso a todos os documentos e informações necessárias à realização dos trabalhos de controle, **inclusive os documentos sigilosos** na forma da lei.

Além disso, havendo simples **impropriedade formal**, serão adotadas medidas de **saneamento e para mitigação de riscos de nova ocorrência**. Havendo irregularidade que cause dano à Administração, serão apuradas a responsabilidade e as infrações administrativas, remetendo cópia dos documentos ao Ministério Público.

## 11.1. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A atuação dos órgãos de controle deve obedecer aos seguintes critérios (art. 170): a) oportunidade; b) materialidade; c) relevância; d) risco; e) razões apresentadas pelos responsáveis (cuja omissão não impedirá o julgamento do órgão de controle); f) resultados obtidos com a contratação.

### ▶ **Suspensão do procedimento licitatório pelo Tribunal de Contas**

O art. 171 estabelece um certo “controle” sobre a própria atividade de controle, definindo parâmetros e limites especialmente aos Tribunais de Contas.

A partir do §1º, o dispositivo trata da hipótese de suspensão da licitação pelas Cortes de Contas:

§ 1º Ao **suspender cautelarmente o processo licitatório**, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito

da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente:

I – as **causas da ordem de suspensão**;

II – o modo **como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência**.

§ 3º A decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o § 1º deste artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação.

Chama a atenção a necessidade de o Tribunal de Contas estabelecer, em contratações de objetos essenciais ou contratações emergenciais, a forma de atendimento ao interesse público buscado pela licitação suspensa.

Antes mesmo da sanção da Lei n. 14.133/2021, diversas vezes já se levantaram para sustentar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 3º acima. De acordo com esta parcela doutrinária, os dispositivos violam a autonomia e o autogoverno dos Tribunais de Contas.

Outra inconstitucionalidade poderia ser verificada ao impor à Corte de Contas o dever de indicar “como será garantido o atendimento ao interesse público”, função que cabe ao gestor e não ao Poder Legislativo, violando, destarte, a separação entre os poderes.

Nos cabe aguardar eventual decisão do STF. Para fins de concursos, sugerimos ficar com a literalidade da lei.