

FELIPE FERNANDES

RODOLFO PENNA

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

2026

6^a revista
edição atualizada

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

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
Impedimento/suspensão de licitar e contratar	Máximo de 2 anos	Máximo de 3 anos
Declaração de inidoneidade	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;	Advertência
II – dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;	Impedimento de licitar e contratar

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

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 justificarem 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:

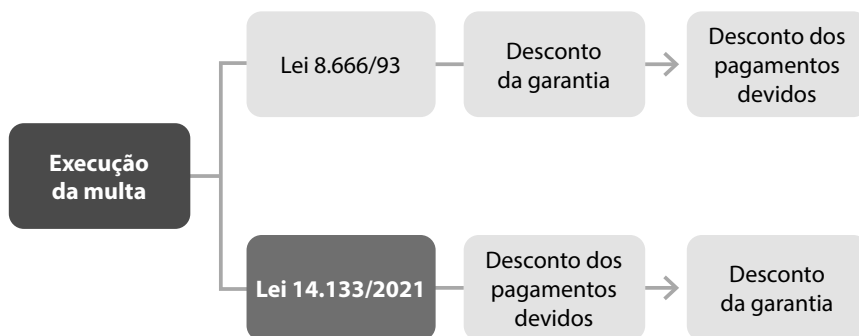
Com a Lei n. 14.133/2021, **primeiro se desconta o valor da penalidade de eventuais pagamentos devidos** pela Administração ao contratado e, **apenas se restar insuficiente, será descontado da garantia** prestada ou cobrada judicialmente (art. 156, §8º). Na lei 8.666/93, primeiro descontava-se da garantia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



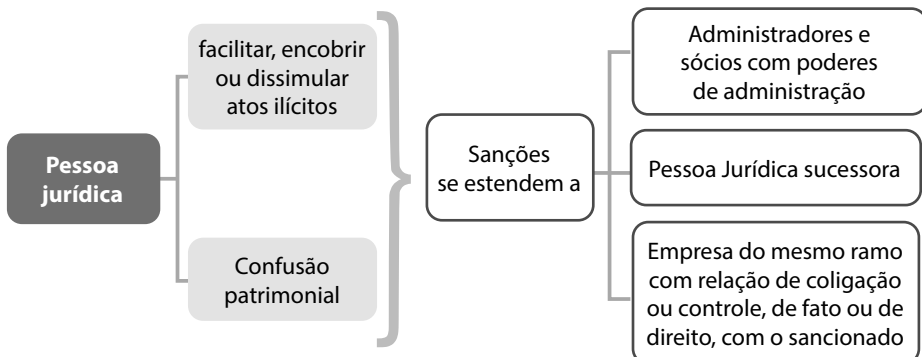
Preste atenção!

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.

QUESTÕES COMENTADAS

1. (TJ-SC 2025). A receita do pequeno Município Delta compõe-se, basicamente, de royalties decorrentes dos lucros obtidos com a exploração do petróleo, na forma do §1º do Art. 20 da Constituição da República. A fim de promover a construção, a ampliação e a operação do esgotamento sanitário local, o Município Delta, após regular procedimento licitatório, celebrou contrato de parceria público-privada (PPP) com a sociedade empresária Z, estipulando, em contrapartida, obrigações e encargos, desvinculados da receita decorrente dos royalties. Meses depois, o preço do barril de petróleo passa a apresentar significativa redução, causando considerável diminuição das receitas do município, que ajuíza ação de rito comum contra a concessionária de esgotamento sanitário local para reduzir a contraprestação devida pela municipalidade. À luz da jurisprudência do STJ, é correto afirmar que a oscilação do preço do barril de petróleo:
 - a) não constitui motivo suficiente para o acolhimento do pleito da municipalidade, pois a remuneração da concessionária não está vinculada ao preço do barril de petróleo;
 - b) constitui motivo suficiente para o acolhimento do pleito da municipalidade, pois a concessionária tinha ciência do potencial comprometimento das receitas públicas;
 - c) constitui motivo suficiente para o acolhimento do pleito da municipalidade, pois concessionárias de PPP devem suportar a álea econômica do contrato;

- d) constitui motivo suficiente apenas para o acolhimento parcial do pleito da municipalidade, estando a concessionária obrigada a dividir em igual proporção com o município a queda da receita;
- e) constitui motivo suficiente para a resolução do contrato de PPP, por configurar hipótese de caso fortuito ou força maior.

**COMENTÁRIO**

- ✓ Gabarito: A.
- ✓ A alternativa correta é a letra A. A questão aborda o tema dos contratos administrativos.
- ✓ A alternativa A está correta. A diminuição do preço do petróleo, embora afete as receitas municipais (devido aos royalties), não constitui um risco imprevisto para a concessionária. Ademais, o contrato não possuía cláusula que atrelasse a contraprestação paga à concessionária ao preço do barril de petróleo. Dessa forma, não há justificativa para a revisão do valor contratado apenas em razão da queda na arrecadação municipal (AgInt na SLS n. 2.779/RJ).
- ✗ A alternativa B está incorreta. Mesmo que a concessionária soubesse que os *royalties* representavam uma parcela considerável da receita municipal, isso não a exime do risco da variação do preço do petróleo. O risco econômico da flutuação do preço do barril é previsível no cenário internacional e recai sobre a responsabilidade do município, não da concessionária.
- ✗ A alternativa C está incorreta. Em Parcerias Público-Privadas (PPPs), apesar da partilha de riscos entre as partes, o risco de inadimplência da Administração Pública por redução de suas próprias receitas não é, via de regra, transferido para a concessionária.
- ✗ A alternativa D está incorreta. A divisão proporcional de riscos entre as partes somente seria viável se houvesse previsão contratual expressa para tal.
- ✗ A alternativa E está incorreta. A redução do preço do barril de petróleo é um evento econômico previsível, inerente ao mercado, não se configurando como caso fortuito ou força maior. Além disso, mesmo que fosse um caso fortuito, não autorizaria automaticamente a rescisão contratual, especialmente sem uma tentativa prévia de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

- 2. (ENAM 2025). Após regular procedimento licitatório, o Estado X celebrou um contrato administrativo de execução de obra pública sob o regime de contratação integrada, no qual a empresa contratada se responsabilizaria**

tanto pela elaboração dos projetos básico e executivo quanto pela execução da obra (Art. 69, inciso XXXI, da Lei nº 14.133/2021).

Durante a execução do contrato, a contratada verificou que os quantitativos indicados no projeto básico eram inferiores ao necessário, fato que demandaria a alteração contratual para um pequeno acréscimo. Considerando que essa alteração resultaria em custos adicionais, a contratada solicitou a revisão do contrato para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial. O Estado X indeferiu o pedido, sob o fundamento de que a revisão contratual não era cabível para o evento em questão. Inconformada com a situação, a sociedade empresária ajuizou demanda judicial pleiteando a revisão contratual.

Com base na Lei nº 14.133/2021, avalie as afirmativas a seguir.

I. No regime de contratação integrada, a contratada possui responsabilidade integral pelos riscos associados ao projeto básico.

II. O pedido da sociedade empresária deve ser julgado procedente, pois, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a variação quantitativa que implique aumento de custos para a contratada gera o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

III. O pedido deve ser julgado improcedente, pois, no caso narrado, a variação nos custos incorridos pela contratada não teve como causa uma das exceções previstas nos incisos do Art. 133 da Lei nº 14.133/2021, motivo pelo qual se aplica a vedação à alteração contratual no regime de contratação integrada.

Está correto o que se afirma em

- a) I, apenas.
- b) I e II, apenas.
- c) I e III, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) II, apenas

COMENTÁRIO

- ✓ Gabarito: C.
- ✓ A alternativa correta é a letra C.

Esta questão aborda a viabilidade de revisão contratual em modalidades de contratação integrada ou semi-integrada, conforme a Lei nº 14.133/2021.

O item I está correto, de acordo com o art. 46, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece: "Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico."

- ✘ O item II está incorreto, pois não há previsão de revisão em situações onde os quantitativos do projeto básico se mostram insuficientes. Na contratação integrada, a responsabilidade pelos riscos do projeto básico é integralmente do contratado, e o art. 133 da Lei nº 14.133/2021 não contempla essa exceção, como será demonstrado.
- ✘ O item III está incorreto, conforme o art. 133 da Lei nº 14.133/2021: "Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos: I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei; III - por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do § 5º do art. 46 desta Lei; IV - por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração."
- ✔ Assim, a alternativa C está correta.

3. (OAB 44). A sociedade empresária Chique possui dois contratos administrativos distintos regularmente formalizados com o Município Gama, tendo por objeto a realização de serviços contínuos, com contratação de mão de obra para atividades de limpeza e manutenção predial. Registre-se que em apenas uma das contratações há cláusula expressa para a adoção de meios alternativos de solução de controvérsias. Durante a execução, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos foi fortemente afetado por áleas econômicas extraordinárias e imprevisíveis. Dessa forma, os representantes da sociedade empresária Chique procuram você, como advogado(a), sobre a viabilidade de usar instrumentos consensuais para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou outro meio extrajudicial para dirimir o conflito.