

Lindineide Oliveira Cardoso

Contratos Administrativos

na Nova Lei de Licitações

Teoria e Prática
Método Fiscal 4.0 (IA aplicada
aos contratos)

4ª Edição
Revista, ampliada,
atualizada

2026

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

13

DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

A aplicação de sanções administrativas sempre representou um grande desafio para os agentes responsáveis pela condução do processo administrativo sancionador. Conceitos amplos e genéricos, dificuldade de regulamentação interna sobre a matéria, falhas quanto à interpretação das normas sancionadoras ligadas ao Direito Administrativo resultam, por vezes, em um processo administrativo falho, dotado de elevada carga de insegurança jurídica, com prejuízos à participação do licitante ou contratado.

No Capítulo 6 desta obra vimos que o novo regulamento geral de licitações estabelece a implementação dos mecanismos de governança das aquisições como motivadores de um ambiente íntegro e confiável, garantindo que as contratações públicas estejam alinhadas ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo a eficiência das contratações públicas.

O mencionado alinhamento desdobra-se na elaboração de um modelo de processo de aquisições que inclua as fases do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão dos contratos decorrentes. Esta última, a ser consolidada pelo estabelecimento de diretrizes para a gestão de contratos, competindo ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos¹:

Art. 17

(...)

1 Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

IV – modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

(...) (Grifo nosso).

Nesse prumo, a modelagem do processo sancionatório passa pelo estabelecimento de critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, sem que o órgão ou entidade apenas cuide de replicar as infrações inseridas no bojo do artigo 155 da norma Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Por modelagem entenda-se o estabelecimento de rotina processual favorável ao acurado entendimento e à otimização do processo sancionatório, cabendo à Administração Pública detalhar, com a máxima objetividade possível, a conduta ou a não conduta do licitante ou contratado que o conduzirá ao enfrentamento de um processo administrativo e à subsequente aplicação de penalidade.

Nesse sentido leciona Carlos Henrique Harper Cox²:

(...) para aplicar sanções, é preciso que seja modelado um regime sancionatório, em que parte é estruturado como ferramenta de governança e parte é refinado durante a fase do planejamento.

Por regime sancionatório considere-se um conjunto de normas que trata sobre papéis e atribuições do poder sancionador, definição dos tipos de sanção, dos critérios de dosimetria, estabelecimento do procedimento de aplicação e providências acessórias.

A Lei nº 14.133/2021 não inaugurou apenas um novo rol de infrações e penalidades; ela consolidou a transição para um Direito Administrativo Sancionador pautado na racionalidade. Conforme a doutrina moderna (Affonso & Mafissoni), vivemos uma tensão entre a ‘sanção’ e a ‘confiança’³.

O objetivo do processo sancionatório não é a ‘vingança’ estatal contra o contratado inadimplente, mas o restabelecimento da ordem contratual ou a exclusão de agentes incapazes de honrar compromissos. A sanção deve ser a *ultima ratio* (último recurso), utilizada quando as ferramentas de gestão e saneamento falharam (como o já mencionado Termo de Ajustamento de Conduta - Capítulo 12 desta obra).

2 COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Públicas: conforme a Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 389.

3 AFFONSO, Bruno; MAFISSONI, Viviane. **Entre a Sanção e a Confiança: O Direito Administrativo Sancionador e os Desafios da Lei Anticorrupção.** In: Portal Ronny Charles. Publicado em: 7 jan. 2026. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br>. Acesso em 07 fev. 2026.

Nos próximos itens detalharemos, de forma precisa, a modelagem regulamentada pela Lei nº 14.133/2021 quanto ao regime sancionatório das licitações e contratos por ela regidos.

13.1 DEFICIÊNCIAS E AVANÇOS

No âmbito das sanções administrativas, são comuns processos ineficazes, infundáveis, ou que “adormecem” em “algum lugar”. Soma-se a tudo isso, a liberdade interpretativa da Administração Pública que, no mais das vezes, não possui agentes públicos adequadamente preparados para dosar as condutas ou não condutas do futuro sancionado. O resultado são os extremos: ora a administração atua de forma desproporcional, punindo com rigor excessivo; ora atua precariamente, ou pior, deixa de atuar.

Por outro lado, e não menos importante, sustenta Joel de Menezes Niebuhr:⁴

A Administração Pública costuma ser molestada no que tange à gestão de seus contratos administrativos por contratados que obram com má-fé, em desrespeito às normas legais e contratuais, que impingem a ela toda a sorte de prejuízos. [...] depara-se com frequência com fraudes, conluíus, declarações falsas, balanços “maquiados”, documentos falsificados, produtos falsificados ou de “segunda mão”, obras executadas em desconformidade com o projeto básico, e muitos outros atos condenáveis.

A norma de licitações, ao tratar das sanções em razão da inexecução parcial ou total do contrato, em significativo avanço em relação ao sistema anterior, apresenta em seu artigo 155 rol de infrações administrativas que, se cometidas, diante da gravidade e dos prejuízos causados à Administração Pública, resultam em processo apuratório para aplicação das sanções nela especificadas.

Nos termos do artigo 155 da Lei nº 14.133/2021:

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;

4 NIEBUHR, op. cit., p. 1201.

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.

Assim, a Lei nº 14.133/2021 avança ao tipificar de forma mais clara as condutas reputadas irregulares, privilegiando a segurança das relações entre o particular e a administração, inclusive ao ampliar o sujeito passivo das sanções ao estabelecer como suscetíveis de penalidades, desde condutas de licitantes que demonstram descaso com o procedimento licitatório, até aquelas reputadas verdadeiros atos de corrupção.

Entretanto, o progresso significativo não exige os agentes responsáveis pela elaboração dos artefatos de contratação da obrigação de definir, de maneira clara e minuciosa, no item “modelo de gestão do contrato”, as sanções administrativas e seus respectivos procedimentos de aplicação, observando-se, na forma indicada pelo Manual de Licitações e Contratos do TCU⁵:

- a vinculação aos termos contratuais;
- a proporcionalidade das sanções previstas em relação ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das obrigações;
- as situações em que serão aplicadas advertências;
- as situações em que serão aplicadas multas, com suas respectivas formas de cálculo, as quais obedecerão a uma escala gradual para sanções recorrentes;

5 Manual de Licitações e Contratos. TCU. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/> Acesso em: 09 de março de 2025.

- as situações em que o contrato poderá ser rescindido unilateralmente pela Administração em decorrência do não atendimento aos termos contratuais, da reincidência na aplicação de multas ou por outros motivos;
- as situações em que o contratado ficará impedido de licitar e de contratar com a Administração Pública do ente federativo que tiver aplicado a sanção; e
- as situações em que o contratado será declarado inidôneo para licitar ou contratar com a Administração Pública de todos os entes federativos, conforme previsto em lei, entre outras disposições.

13.2 DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE PARA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Não podemos esquecer que se impõe à Administração Pública, mesmo diante de irregularidades praticadas por particulares, o dever de não cometer arbitrariedades, cabendo-lhe explicitar claramente o grau e a gravidade da infração cometida e os danos causados.

Para tanto, o legislador da Lei nº 14.133/2021 privilegia o dever de correta adequação, necessidade e proporcionalidade do ato sancionador, cabendo não só a quem conduz o processo sancionatório, como àquele que possui competência para sancionar sopesar:

1. a natureza e a gravidade da infração cometida;
2. as peculiaridades do caso concreto;
3. as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
4. os danos que dela provierem para a Administração Pública;
5. a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

Sendo assim, convém ressaltar, além do acima mencionado, que o direito constitucional à ampla defesa não pode ser ofertado genericamente, admitindo ao licitante ou contratado simples resposta à notificação. À administração cumpre ofertar, ao pretense apenado, amplo direito à defesa prévia e ao contraditório, com os meios e recursos a ele inerentes.

Sobre o tema, importante colacionar lição de Benedicto de Tolosa Filho:⁶

6 TOLOSA FILHO, Benedicto de. Sanções administrativas – Alcance, devido processo legal e dosimetria – Retenção indevida de pagamento. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 224, p. 1005-1009, out. 2012.

A conjugação dessas regras impede que a administração produza atos ou provas relevantes sem a participação do particular. Não existe apenas o direito de recorrer contra a decisão desfavorável. A intervenção do particular não se faz apenas *a posteriori*. Sempre que uma futura decisão puder afetar os interesses de um sujeito específico, a administração deverá previamente ouvi-lo e convidá-lo a participar da colheita de provas. Essa participação não será passiva nem restritiva. O particular poderá especificar provas (ainda quando sejam colhidas através da autoridade administrativa), assim como indicar assistentes técnicos, formular quesitos e acompanhar depoimentos etc. (Grifo nosso).

Importante ponderar que não basta incluir, no edital ou no contrato, o rol de infrações listadas no artigo 155 da nova legislação. Temos encontrado em alguns termos de contratos disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) cláusulas sancionatórias em que, na prática, serão de difícil aplicabilidade, porque o rol do artigo 155 necessita de complemento.

Por exemplo, a administração deve decidir caso a caso, de acordo com o objeto, qual o prazo limite para a mora do contratado e, ainda, a partir de quando a execução da prestação deixa de ser útil e enseja a rescisão do contrato; deve também definir o prazo máximo para recolhimento das multas aplicadas. É apropriado que haja regulamento que estabeleça a forma de constituição da comissão responsável por instruir os processos em que se pretenda aplicar as sanções de impedimento de licitar e contratar e de inidoneidade (quantidade de agentes, competências, se provisória ou permanente), entre outras situações.

Ademais, resta pendente de regulamento pelo Poder Executivo a forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos distintos.⁷

13.3 DAS SANÇÕES NA LEI Nº 14.133/2021

É inegável que, no regime anterior, uma das maiores dificuldades residia na dualidade de sistemas sancionatórios – das extintas Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002, situação definitivamente encerrada com o novo marco legal, que uniformiza tudo em um único sistema, ao adotar um rol de apenas quatro sanções,⁸ ficando sujeito o contratado também às demais sanções civis e penais previstas em lei:

1. **Advertência:** de caráter punitivo mais brando, será aplicada exclusivamente pela infração administrativa de dar causa à inexecução

7 Parágrafo único do art. 161 da Lei nº 14.133/2021.

8 Nos termos do *caput* do art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

parcial do contrato, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave;

2. **Multa:** trata-se de sanção de caráter pecuniário que pode ser aplicada cumulativamente com qualquer outra sanção, por isso denominada de sanção coringa.
3. **Impedimento para licitar e contratar:** restrição imposta ao particular para impedi-lo de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de três anos.
4. **Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar:** é a mais severa das penalidades, destinada a atos de natureza gravíssima e impede o responsável de licitar ou contratar no âmbito da administração direta e indireta de todos os entes federativos, por um prazo de três a seis anos.

13.3.1 *Da sanção de advertência*

Ainda que a advertência seja a mais amena das sanções, sua aplicação só poderá ocorrer após a instrução de processo administrativo em que não se descuide do direito à ampla defesa e ao contraditório do particular. Seu uso reputa-se às infrações de menor gravidade à administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo, e que não justifique a imposição de penalidade mais grave.

Sobre a advertência, partilha-se o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr, que considera um equívoco do legislador em qualificar a advertência como espécie de sanção. Para o doutrinador, “na maioria dos casos, somente faz sentido se ela [a advertência] puder ser produzida imediatamente, porque somente assim ela se presta a evitar danos maiores.”⁹

É dever da fiscalização atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência.

Em termos práticos, afiança Niebuhr¹⁰, melhor seria o cumprimento pelos agentes responsáveis pela fiscalização do preceito previsto na Lei nº 14.133/2021, afinal: “o dever de anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas ao contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas

9 NIEBUHR, op. cit., p. 1203.

10 Ibid.

ou dos defeitos”, é mais eficaz e eficiente que a instrução processual para aplicação da sanção de advertência, a qual “deve ser precedida de ampla defesa”, o que torna o procedimento demorado e burocrático, diferente do que ocorre com a determinação contida no §1º artigo 117.

É notório que os efeitos da sanção de advertência são tão frágeis, que já levaram o Tribunal de Contas da União -TCU a considerar:

Contrato Administrativo. Obras e serviços de engenharia. Obra atrasada. Multa. Sanção administrativa. Ato vinculado. Ato discricionário. O atraso injustificado na execução de obras públicas é ocorrência grave, de maneira que o órgão ou a entidade contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei, não se tratando de decisão discricionária da administração. [...] 3. No curso da fiscalização, foi identificada a inadequação das providências adotadas pela Petrobras para sanar interferências que estavam a provocar atrasos na obra, que se encontrava, à época, em significativo descompasso com o cronograma previsto. Além disso, enfatizou-se que o objeto do ajuste estava inserido no caminho crítico de partida do Comperj, de modo que ele poderia retardar substancialmente o início da operação de todo o Complexo, o que, ao final, veio a ocorrer. Ademais, ressaltou-se que, não obstante a fiscalização da Petrobras alertasse continuamente sobre a baixa produtividade da empresa contratada, **foram efetuadas à construtora apenas advertências, que pouco ou nenhum efeito surtiram.** (Grifo nosso).

Em nossa atuação profissional, por diversas vezes, já ficou comprovado que o ato de emitir notificações para que o contratado regularize “faltas ou defeitos” é prática que sucede a aplicação de penalidades, sendo prudente, inclusive, à guisa de sugestão, que se inclua nas referidas notificações, nos termos do inciso II do artigo 137 da Lei nº 14.133/2021, que são motivos para a extinção do contrato, o “desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior”. Diante do caso concreto, além da notificação, pode-se iniciar processo administrativo com vistas à apuração e, se for o caso, regular aplicação de penalidade.

Ademais, como assentado no Capítulo II, também é dever da fiscalização, quando for o caso, promover notificação aos emitentes das garantias mencionadas no artigo 96 da nova legislação.

QUADRO RESUMO DA SANÇÃO DE ADVERTÊNCIA

Fundamento legal	Arts. 156, inc. I e §§ 2º e 7º e 161, parágrafo único.
Hipótese de cabimento	Art. 156, §2º Inexecução parcial do contrato que não cause grave dano à administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; e, que não justifique a imposição de penalidade mais grave.
Prazo para defesa prévia (e especificação das provas que se pretenda produzir)	Não há previsão.
Análise jurídica prévia à aplicação da sanção	Não obrigatoriedade.
Prazos para recurso hierárquico	Art. 166, <i>caput</i> (interposição) 15 dias úteis, contados da data da intimação. Art. 166, parágrafo único: (análise) até cinco dias úteis pela autoridade recorrida; e, no caso de não reconsideração, até 20 dias úteis pela autoridade superior, contados do recebimento dos autos.
A quem se aplica	A advertência apenas se aplica em caso de inexecução parcial do contrato que não cause grave dano à administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo. NÃO SE APLICA ADVERTÊNCIA A LICITANTE!

QUADRO 21 – Resumo sanção de advertência

Fonte: Elaborado pela autora.

13.3.2 Da sanção de multa

Como vimos anteriormente, são cláusulas obrigatórias em todos os contratos, as que estabeleçam os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo.¹¹

A dosimetria da penalidade aplicada ao contratado pela Administração Pública deve passar pela disciplina que adote, entre outros critérios, operações que não se traduzem em uma simples operação matemática. Exige-se que as sanções sejam proporcionais à natureza e à gravidade da infração, e considerados os danos produzidos, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do agente, considerando-se também o conjunto de sanções impostas ao violador.¹²

11 Nos termos do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

12 Nos termos do artigo 157 da Lei nº 14.133/2021 “será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 dias úteis, contado da data de sua intimação”.

Significa dizer que é indispensável a definição precisa da infração e da sanção correspondente, cuja ausência torna inviável a sua exigência.

13.3.2.1 Da multa moratória

A nova Lei Geral de Licitações, em seu artigo 162, prevê a aplicação de multa de mora em caso de **atraso injustificado na execução do contrato**, na forma nele prevista ou em edital. **Trata-se de sanção em razão do descumprimento, sem justificativa, dos prazos de execução do contrato.**

Com efeito, a pontualidade no cumprimento do objeto é obrigação previamente assumida pelo contratado que, se violada, afronta não apenas o contrato, mas também o direito daquele que atuou com boa-fé, optando por não participar do processo de contratação por aceitar a sua impossibilidade em atender ao requisito “tempo”.

Conforme a nova legislação, estabelecido prazo máximo de tolerância, sem que se dê o cumprimento do encargo, nada impede que a administração converta a multa de mora em compensatória, aplique outras sanções previstas em lei e, ainda, se necessário, promova a extinção unilateral do contrato:

Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.

Parágrafo único. A aplicação de multa de mora não impedirá que a administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta lei.

É bom lembrar que a mora no adimplemento do serviço ou na entrega do objeto não autoriza a fixação de multa em percentual exorbitante que importe em locupletamento ilícito da Administração Pública. Sobre o assunto em artigo em coautoria com o professor Paulo Sérgio Reis, ponderamos:¹³

[...]é fundamental pontuar que embora de cunho monetário, as multas moratórias e compensatórias têm juízos distintos: esta se aplica a qualquer descumprimento contratual que cause efetivo prejuízo à administração contratante, enquanto aquela se liga apenas ao atraso na execução do objeto do contrato, por isso os critérios para a individualização e os pressupostos para a aplicação de cada uma devem ser claramente definidos no edital ou no contrato. Havendo impontualidade na execução do objeto caberá à Administração Pública estabelecer no edital ou no contrato uma margem de tolerância, por meio de um escalonamento da

13 CARDOSO, Lindineide Oliveira. Limites e parâmetros para a fixação da multa moratória. *In: Sollicita*. [S.l.], 27 jan. 2023.

multa de mora que considere os dias de atraso e tenha por base o valor do contrato ou da parcela inadimplida. Não podemos descuidar que a não consideração dessa margem de tolerância pode dar ensejo a um atraso que aqui chamaremos de “qualificado”, gerando a inexecução total da obrigação, convertendo-se, *in casu*, a multa de mora em compensatória, nos termos do parágrafo único do art. 162. Destarte, ainda que a redação do texto legal seja confusa e pouco clara, parece-nos que a multa prevista no art. 162 é diversa daquela contida no inciso II do art. 156, para a qual o legislador estipula “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”. O certo é que, independentemente da interpretação que venha a ser dada, é necessário que a administração tenha cautela ao estabelecer o valor da multa, quer seja ela da espécie moratória, quer seja da espécie compensatória. Há precedentes no âmbito do poder judiciário no sentido da possibilidade do valor da multa ser revisto sempre que for considerado excessivo para os fins a que se destina.

Observem para a aplicação satisfatória da multa em sua feição moratória:

- ✦ a sanção somente incidirá diante de fatos injustificáveis. Significa dizer que o justo motivo para o atraso exonera o particular da punição pela administração, devendo, em princípio, decorrer de circunstâncias alheias à sua vontade ou para as quais não tenha contribuído. Além disso, para que o contratado fique isento da sanção, o atraso na execução do contrato deve possuir estreita relação com fato que o ensejou. Exemplo: greve nacional de caminhoneiros que provoque atraso na entrega de objetos adquiridos pelo poder público.
- ✦ o cálculo da multa por atraso (injustificado) deve considerar a dilação do prazo para a entrega do objeto, para o início da prestação dos serviços, os que ocorrerem durante a execução e os danos em razão da mora.
- ✦ embora o caput do artigo 162 mencione expressamente a aplicação da multa de mora para o “atraso injustificado na execução do contrato”, é possível previsão, no edital ou no contrato, de aplicação em razão do atraso na apresentação da garantia de execução, inclusive quanto aos endossos em casos de prorrogações e aditivos.¹⁴

14 Os modelos da AGU trazem cláusula prevendo a aplicação de multa de mora em caso de atraso na prestação da garantia de execução do contrato. Advertimos que caso seja utilizada a modalidade seguro-garantia, não poderá ocorrer atraso na apresentação da respectiva Apólice, pois a Lei, no art. 96, §3º, estabelece que a prestação da garantia será **sempre anterior à assinatura do contrato**. Poderá ocorrer atraso, portanto, somente nos casos de prorrogações e aditivos.

- ✦ a sanção deve ser aplicada após regular processo administrativo, por meio do qual se comprove a culpabilidade, garantindo-se, sobretudo ao contratado, o direito ao contraditório e à ampla defesa.
- ✦ no curso da instrução do processo, faculta-se à administração, cautelarmente, reter o valor referente à multa de mora, inclusive no ato da intimação, dando ciência ao contratado de que a comprovação de justo motivo para o atraso na execução resultará no imediato levantamento dos valores ora retidos. Trata-se de medida cautelar, autorizada pela lei e que, advirta-se, não significa julgamento antecipado.
- ✦ o contratado deve ser informado minuciosamente sobre os parâmetros utilizados para o cálculo do valor da multa, ainda quanto à observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, explicitando, de forma indubitosa, que a multa fixada guarda compatibilidade com a gravidade e a reprovabilidade da infração.
- ✦ a defesa da contratada deve ser lida com atenção, analisadas todas as circunstâncias por ela apresentadas, inclusive garantindo-lhe o direito à resolução consensual para ajustes do *quantum* apurado.
- ✦ sugere-se a leitura do item 13.3.2.3 que aborda a multa (moratória) para o descumprimento previsto no artigo 50 da Lei 14.133/2021.

QUADRO RESUMO DA MULTA MORATÓRIA

Fundamento legal	Arts. 156, inc. II e 162, <i>caput</i> .
Hipóteses de cabimento	Em caso de atraso injustificado na execução do contrato, na forma prevista em edital ou em contrato.
Prazo para defesa prévia e especificação das provas que se pretenda produzir	Art. 157 15 dias úteis, contado da data da intimação.
Análise jurídica prévia à aplicação da sanção	Não obrigatoriedade.
Base de cálculo	Não há previsão. Deve ser construída com fundamento na razoabilidade e na proporcionalidade. Em nosso entendimento, pode ser inferior aos limites estabelecidos no artigo 156, §3º e inclusive aplicada sobre a parcela em atraso.

<p>Prazos para recurso hierárquico</p>	<p>Art. 166, <i>caput</i>. Para interposição: 15 dias úteis, contados da data da intimação. Art. 166, parágrafo único. Para análise: até cinco dias úteis pela autoridade recorrida; e, no caso de não reconsideração, até 20 dias úteis pela autoridade superior, contados do recebimento dos autos.</p>
<p>Prazos para pedido de reconsideração</p>	<p>Não se aplica.</p>

QUADRO 22 – Resumo sanção multa moratória

Fonte: Elaborado pela autora.

13.3.2.2 Da multa compensatória

Como o próprio nome já indica, o objetivo da multa compensatória é compensar a administração pelo dano causado em razão da inadimplência de obrigação assumida pelo particular (licitante ou contratado). Sua incidência depende sempre de previsão expressa no edital ou no instrumento contratual.

Não se vislumbra como correta a aplicação de multa moratória e compensatória para o mesmo fato gerador. Explica-se: supondo que o contratado dê causa ao atraso imotivado de obrigação com prazo certo para cumprimento, tal atraso ensejará a aplicação de multa de mora, na forma disciplinada do edital ou no contrato. Entretanto, se o contratado mantém injustificadamente a conduta, em prejuízo à execução, à administração, após apuração da gravidade do fato, está autorizada a converter a multa de mora em compensatória (mais grave e em percentual mais elevado) e, inclusive, cumulá-la com outras sanções, podendo, ainda, rescindir unilateralmente a avença.

Por essa razão, é muito importante a definição de forma clara das hipóteses em que o descumprimento dos termos do edital ou do contrato ensejará a aplicação de multa moratória em que situações haverá uma migração para a forma mais gravosa, a compensatória.

A falta de clareza ou ausência de especificação dos fatos podem dar ensejo a uma aplicação desvirtuada de multa moratória e/ou de multa compensatória; já a ausência de valores e/ou das bases de cálculo, na forma do inciso XIV do artigo 92, impede a sua aplicação.

QUADRO RESUMO DA MULTA COMPENSATÓRIA

Fundamento legal	Arts. 156, inc. II, 161, parágrafo único e 162, parágrafo único.
Hipóteses de cabimento	Art. 156, §3º c/c 162, parágrafo único Inexecução parcial do contrato. Inexecução total do contrato. Não entrega da documentação exigida para o certame. Não manutenção da proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado. Não celebração do contrato ou não entrega da documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta.
	Retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado. Nota: em todos esses casos, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave. <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação de declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestação de declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato. • Fraude à licitação ou prática de ato fraudulento na execução do contrato. • Comportamento inidôneo ou cometimento de fraude de qualquer natureza. • Prática de atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação. • Prática de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846/13.
Prazo para defesa prévia (e especificação das provas que se pretenda produzir)	Art. 157. 15 dias úteis, contado da data da intimação.
Análise jurídica prévia à aplicação da sanção	Não obrigatoriedade.
Base de cálculo	Art. 156, §3º: O valor da multa 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.

Prazos para recurso hierárquico	<p>Art. 166, <i>caput</i>. Para interposição: 15 dias úteis, contados da data da intimação.</p> <p>Art. 166, parágrafo único. Para análise: até cinco dias úteis pela autoridade recorrida; e, no caso de não reconsideração, até 20 dias úteis pela autoridade superior, contados do recebimento dos autos.</p>
Prazos para pedido de reconsideração	<p>Não se aplica.</p>

QUADRO 23 – Resumo sanção multa compensatória

Fonte: Elaborado pela autora.

13.3.2.3 A multa do artigo 50 da lei 14.133/2021: uma breve e necessária reflexão¹⁵

Temos alertado que, embora o artigo 155 da nova Lei Geral de Licitações traga um rol de infrações, cujo cometimento por parte de licitantes ou contratados ensejará a apuração, e, se for o caso, a aplicação da correspondente punição, faz-se necessário um trabalho mais aprimorado quando da elaboração de editais, avisos de contratações diretas e minutas de contratos, em especial quando se pretende aplicar a multa, também conhecida como sanção coringa, posto que destinada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no mencionado artigo 155 e outras disciplinadas no edital ou no contrato.

Assim se dá porque, nos termos do inciso XIV, do artigo 92, da Lei nº 14.133/2021, é cláusula essencial a todos os contratos aquela que trate das penalidades cabíveis, inclusive detalhando os valores das multas e suas bases de cálculo.

Pois bem, como visto, reputa-se que a multa pode ser de duas espécies: moratória (art. 162), aplicada em razão da demora no cumprimento de obrigações previstas; e, compensatória (art. 156), ou como preferem alguns, punitiva. A primeira, em nossa opinião, deve ser calculada sobre a parcela descumprida e inclusive valer-se de patamares inferiores aos previstos para a segunda – para a qual o legislador aponta a impossibilidade de aplicação em montantes inferiores a 0,5% (cinco décimos por cento) ou superiores a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.

15 CARDOSO, Lindineide Oliveira; MOTTA, Márcio. A multa do artigo 50 da Lei 14.133/2021: uma breve e necessária reflexão. Artigo. Coluna “Loucas por Licitações” do Portal Sollicita. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20923/a-multa-do-artigo-50-da-lei-14.133%2F2023>

Ocorre que, em adição ao rol de infrações administrativas previstas no artigo 155, do capítulo específico que trata das infrações e sanções administrativas, a Lei nº 14.133/2021, no artigo 50, também previu uma típica infração contratual, a qual, parece-nos, *a priori*, deve ser punida com multa moratória, podendo também ser convertida em punitiva, nos limites contratualmente expressos.

Eis a redação do importante artigo:

Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, **sob pena de multa**, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

I – registro de ponto;

II – recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;

III – comprovante de depósito do FGTS;

IV – recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;

V – recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;

VI – recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva. (Grifo nosso).

De notar que, para se configurar a infração prevista no caput do artigo 50, o legislador aponta expressamente seis condutas, as quais entendemos tratar-se de rol meramente exemplificativo, isso porque as normas coletivas podem conter obrigações outras que representem deveres trabalhistas do empregador e que devem ser objeto de acompanhamento pelos representantes da Administração Pública. A título de exemplo, entre outros: o seguro de vida em grupo, o benefício social obreiro, prêmios inerentes a categorias específicas.

O que se pretende, além de alertar sobre a infração deslocada do capítulo específico, é chamar atenção para a importância da construção dessa cláusula nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, em especial de forma a torná-la exequível.

A nossa sugestão é que se construam graus de aplicabilidade, utilizando-se sempre dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e que seja estabelecida, de forma clara e detalhada, a dosimetria de sua aplicação no edital ou no instrumento da contratação direta, em conformidade com o que dispõe o art. 92, inc. XIV, da Lei 14.133/2021, que traz o dever de minuciosa descrição das penalidades cabíveis, dos valores das multas e de suas bases de cálculo.