



O presente trabalho objetiva estabelecer os limites jurídicos do poder punitivo estatal no âmbito das contratações públicas, em razão da inexistência de um regramento mínimo e uniforme, garantidor das máximas constitucionais, quando da imposição de sanções administrativas, o que torna tal trabalho imprescindível para os operadores do Direito.

Para alcançar tal objetivo, fixou-se o regime jurídico das infrações e sanções administrativas, bem como tratou-se de cada ato infracional e penalidades administrativas constantes da legislação licitatória em espécie. Ademais, destinou-se um capítulo exclusivo ao estudo do devido processo sancionatório, analisando-se cada uma das suas fases.

Diante de tal envergadura, a presente obra não é de interesse apenas da Administração Pública, que conduz os processos sancionadores, mas também de magistrados, que podem ser instados a se manifestar a respeito da legalidade da sanção imposta; de promotores que porventura venham a controlar a sanção imposta; de advogados contratados para defesa de seus clientes, além de pessoas físicas e jurídicas que detêm um expediente punitivo instaurado contra si e que enfrentam o enorme desafio de se defender mesmo sendo carentes de conhecimento.

Aniello Parziale

Prefácio

Irene Patrícia Nohara

Apresentação

Antonio Cecílio Moreira Pires

AS SANÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As Infrações, as Penalidades e o Processo Administrativo Sancionador

2ª edição revista, ampliada e atualizada

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO.

Áreas afins do livro

DIREITO ADMINISTRATIVO,
DIREITO PÚBLICO.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm
CÓDIGO: 3969

P276s

Parziale, Aniello

As sanções nas contratações públicas. As infrações, as penalidades e o processo administrativo sancionador: atualizado de acordo com as Leis Federais nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), nº 13.869/19 (Lei de Abuso de Autoridade) e nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e suas atualizações / Aniello Parziale. -- 2. ed. --. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

462 p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-85-450-0829-3

ISBN digital 978-85-450-0830-9

1. Administração Pública. 2. Contratações públicas. 3. Direito administrativo. I. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Aniello Parziale é Advogado e Consultor em Direito Público e Coordenador Técnico-Jurídico do Grupo Conlicitação. Mestre em Direito Econômico e Político pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Administrativo do Programa de Pós-Graduação do Mackenzie. Professor convidado pelo Mackpesquisa, ESA-OAB/SP e Cáritas Arquidiocesana do RJ/EBAPE-FGV/UFF. Colunista do Observatório da Nova Lei de Licitações da Editora Fórum. Membro do Grupo de Pesquisa “Contratações Públicas” da PUC-SP; do Observatório das Contratações Públicas Brasileiras; e do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (IDASAN).

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Irene Patrícia Nohara	17
APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA EDIÇÃO	21
APRESENTAÇÃO DA PRIMEIRA EDIÇÃO	
Antonio Cecílio Moreira Pires	23
INTRODUÇÃO.....	25
CAPÍTULO 1	
AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E O SEU REGIME JURÍDICO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	33
1.1 O ilícito	33
1.2 A infração administrativa.....	35
1.3 Elementos da infração administrativa	37
1.3.1 Ação (ou conduta) reprovável	38
1.3.2 O princípio da tipicidade e os limites à sua relativização.....	40
1.3.3 Antijuridicidade ou ilicitude e as suas excludentes	66
1.3.3.1 Estado de necessidade	69
1.3.3.2 Exercício regular de um direito	70
1.3.3.3 Estrito cumprimento de um dever legal.....	71
1.3.3.4 Coação ou ordem de superior hierárquico	73
1.3.4 Culpabilidade (reprovabilidade) e suas excludentes	73
1.3.4.1 O erro.....	76
1.3.4.2 Inexigibilidade de conduta diversa.....	80
1.3.4.3 Caso fortuito ou força maior	81
1.4 Infrações administrativas previstas na legislação licitatória	82
1.4.1 Inexecução parcial ou total dos contratos administrativos	85
1.4.2 Deixar de entregar documentação exigida para o certame	91
1.4.3 Não manutenção da proposta comercial pelo adjudicatário.....	97
1.4.4 Não celebração do contrato ou não entrega da documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta	101
1.4.5 Ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado	106
1.4.6 Apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou na execução do contrato	108
1.4.7 Fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato.....	112
1.4.8 Comportar-se de modo inidôneo	121
1.4.9 Cometimento de fraudes de qualquer natureza	127
1.4.10 Praticar atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação.....	131

1.4.11	Praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013	136
1.4.12	Atraso injustificado na execução do contrato	138

CAPÍTULO 2

AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E O SEU REGIME JURÍDICO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES

PÚBLICAS	145
2.1 A sanção jurídica.....	145
2.2 As sanções administrativas e seu regime jurídico	148
2.2.1 A finalidade do ato administrativo punitivo.....	149
2.2.2 A finalidade das sanções administrativas nas contratações públicas	153
2.2.3 Princípio da legalidade	160
2.2.4 Princípio da anterioridade	163
2.2.5 Princípio da irretroatividade da lei e da retroatividade da lei mais benigna	165
2.2.6 Princípio da segurança jurídica	172
2.2.7 Princípio do <i>non bis in idem</i>	174
2.2.8 Princípio da razoabilidade	176
2.2.9 Princípio da proporcionalidade.....	182
2.2.9.1 A dosimetria da pena como concretização do princípio da proporcionalidade. Dosimetria da pena fixada na LINDB.....	187
2.2.9.2 A dosimetria da pena na Nova Lei de Licitação	188
2.2.9.2.1 A natureza da infração cometida	189
2.2.9.2.1.1 Inexecução de obrigações contratuais	190
2.2.9.2.1.2 Comportamentos contraditórios do licitante durante o processamento do certame.....	191
2.2.9.2.1.3 Comportamentos fraudulentos	192
2.2.9.2.2 A gravidade da infração cometida.....	192
2.2.9.2.3 As peculiaridades do caso concreto.....	193
2.2.9.2.4 As circunstâncias agravantes	195
2.2.9.2.5 As circunstâncias atenuantes	196
2.2.9.2.6 Os antecedentes do contratado como circunstância atenuante.....	197
2.2.9.2.7 Existência de danos que o comportamento infracional gerou para a Administração Pública.....	199
2.2.9.2.8 Implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle	200
2.2.10 Princípio do devido processo legal	201
2.2.11 Princípio da <i>non reformatio in pejus</i>	202
2.2.12 Princípio da prescritibilidade	204
2.2.13 Princípio do juiz natural.....	206
2.2.14 Princípio da presunção da inocência	212
2.2.15 Princípio da duração razoável do processo administrativo sancionatório	214
2.2.16 Princípio da vedação à sanção perpétua	216
2.2.17 Princípio da individualização da pena e a extensão dos efeitos da sanção para terceiros.....	218
2.2.18 Princípio da motivação dos atos administrativos.....	220
2.3 O sujeito passivo ou infrator das sanções administrativas.....	221
2.4 Desconsideração da personalidade jurídica	225
2.5 Autoexecutoriedade das sanções administrativas	227
2.6 Extinção das sanções administrativas.....	229
2.6.1 Cumprimento da sanção administrativa.....	230

2.6.2	Morte da pessoa física ou extinção da pessoa jurídica.....	231
2.6.3	Reabilitação.....	231
2.6.4	Revisão do processo sancionatório	232
2.6.5	Nulidade do ato administrativo punitivo.....	234
2.6.6	Retroação da lei mais benigna	235
2.6.7	Celebração do acordo de leniência.....	236
2.6.8	Perdão.....	237
2.7	Alternativa às sanções administrativas	240
2.8	Sanções administrativas nas contratações públicas.....	244
2.8.1	Advertência	246
2.8.2	Multa	254
2.8.3	Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração	269
2.8.4	Sanção de impedimento de licitar e contratar	273
2.8.5	Declaração de inidoneidade.....	275
2.8.5.1	Reabilitação.....	280
2.9	Efeitos das sanções restritivas de direitos sobre os contratos administrativos em execução	284

CAPÍTULO 3

	O PROCESSO SANCIONATÓRIO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	287
3.1	Processualização da atividade administrativa	287
3.2	Processo administrativo como garantia do Estado Democrático de Direito.....	289
3.2.1	O princípio do devido processo legal.....	291
3.2.2	O princípio do contraditório e da ampla defesa	293
3.3	O processo administrativo sancionador no âmbito das contratações públicas	300
3.3.1	Fase instauratória.....	311
3.3.1.1	Aspectos gerais	311
3.3.1.2	A necessidade de instauração do processo sancionatório pela Administração licitante ou contratante	313
3.3.1.3	A necessidade de comprovação da infração administrativa e o crime de abuso de autoridade.....	315
3.3.1.4	A possibilidade de compensação dos danos que o processo sancionatório causar ao particular apenado – Art. 27 da LINDB.....	317
3.3.1.5	A solicitação de instauração do processo sancionatório por terceiros.....	318
3.3.1.6	A prescrição no exercício da atividade sancionatória.....	319
3.3.1.7	Um processo administrativo para cada incursão em infração administrativa	321
3.3.1.8	A necessidade de instauração do processo administrativo em caso de rescisão contratual. Ilegalidade de penalização automática decorrente da extinção unilateral.....	321
3.3.1.9	A necessidade de garantia ao mais amplo acesso ao processo administrativo sancionatório, da licitação ou execução do contrato.....	322
3.3.1.10	A notificação do futuro apenado para apresentação da defesa prévia	323
3.3.1.11	A condução do processo sancionatório por comissão	330

3.3.1.12	A inexistência de medida cautelar no processo sancionatório	330
3.3.1.13	A possibilidade de acordo administrativo – Art. 26 da LINDB	331
3.3.2	Fase instrutória.....	340
3.3.2.1	Aspectos gerais	340
3.3.2.2	A instrução processual como requisito de legalidade do processo sancionatório	341
3.3.2.3	A decisão administrativa deve ser influenciada pela instrução processual.....	342
3.3.2.4	A especificação das provas que serão produzidas e a possibilidade de indeferimentos dos pedidos.....	342
3.3.2.5	A possibilidade de apresentação de alegações finais.....	344
3.3.2.6	A necessidade de garantia de menor onerosidade na instrução processual.....	344
3.3.2.7	A possibilidade de utilização de prova emprestada.....	345
3.3.2.8	A prestação de depoimento falso na instrução e o cometimento de crime pela Lei de Abuso de Autoridade.....	345
3.3.2.9	O reconhecimento da justificativa do particular no processo. O arquivamento.....	347
3.3.2.10	A necessidade de apoio pela assessoria jurídica do órgão ou entidade.....	347
3.3.2.11	A necessidade de observância do princípio da segregação de funções na atividade sancionatória.....	348
3.3.3	Fase decisória ou de julgamento	348
3.3.3.1	Aspectos gerais	348
3.3.3.2	A necessidade de garantia da imparcialidade.....	348
3.3.3.3	O julgamento com arrimo no princípio da razoabilidade e proporcionalidade – A dosimetria da pena.....	349
3.3.3.4	A decisão administrativa e a autoridade competente.....	350
3.3.3.5	A sanção administrativa, proporcionalidade e o princípio da verdade material	351
3.3.3.6	A sanção administrativa e a teoria do consequencialismo.....	356
3.3.3.7	A necessidade de observância dos precedentes administrativos	357
3.3.3.8	A publicização da decisão sancionadora	360
3.3.3.9	Os embargos de declaração da decisão administrativa	361
3.3.4	Fase recursal	361
3.3.4.1	Aspectos gerais	361
3.3.4.2	Garantia do efeito suspensivo.....	363
3.3.4.3	Início do prazo recursal após a efetiva disponibilização dos autos do processo administrativos ao apenado ou procurador	364
3.3.4.4	Fase recursal em caso de aplicação da declaração de inidoneidade	365
3.3.4.5	A publicização da decisão recursal	366
3.3.4.6	Do cabimento de embargos de declaração.....	368
3.3.5	Fase executória	368
3.3.5.1	Aspectos gerais	368
3.3.5.2	A cobrança de multas pelas estatais	370

3.3.5.3	A necessidade de garantia de pagamento espontâneo da multa pelo apenado e a ilegalidade da “compensação cruzada” de descontos de sanções pecuniárias nos contratos administrativos	371
3.3.5.4	Prazo de início do cumprimento das sanções restritivas de direito	375
3.3.5.5	Anotação e manutenção das sanções nos registros cadastrais e demais sistemas.....	376
3.3.5.6	A possibilidade de revisão da sanção pelo Poder Judiciário e não pelos Tribunais de Contas.....	380
3.3.5.7	A revisão da sanção pela Administração sancionadora	381
CONCLUSÃO		383
APÊNDICE I - ANÁLISE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA LEI Nº 8.666/1993, NA LEI Nº 10.520/2002 (LEI DO PREGÃO), NA LEI Nº 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS) E NA LEI Nº 12.462/2012 (LEI DO RDC)		
	Multa	401
	Advertência.....	410
	Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração.....	426
	Sanção de impedimento de licitar e contratar	432
	Declaração de inidoneidade	437
REFERÊNCIAS.....		445