

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

RAFAEL LUIZ SANTOS PEREIRA

**MODELO NORMATIVO PARA CONDUÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR - PAS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI N°
14.133/2021**

VARGINHA/MG

2025

RAFAEL LUIZ SANTOS PEREIRA

**MODELO NORMATIVO PARA CONDUÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR - PAS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI N°
14.133/2021**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública, pela Universidade Federal de Alfenas. Área de
concentração: Administração Pública.
Orientador: Prof. Dr. Cláudio Roberto Caríssimo

VARGINHA/MG

2025

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Pereira, Rafael Luiz Santos.

Modelo normativo para condução de processo administrativo sancionador - PAS na aplicação das sanções previstas na lei nº 14.133/2021 / Rafael Luiz Santos Pereira. - Varginha, MG, 2025.

101 f. : il. -

Orientador(a): Cláudio Roberto Caríssimo.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2025.

Bibliografia.

1. Processo administrativo sancionador. 2. Penalidade. 3. Lei nº 14.133/2021. I. Caríssimo, Cláudio Roberto, orient. II. Título.

RAFAEL LUIZ SANTOS PEREIRA

MODELO NORMATIVO PARA CONDUÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - PAS NA APLICAÇÃO
DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº 14.133/2021

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 27 de março de 2025.

Prof. Dr. Cláudio Roberto Caríssimo
Presidente da Banca Examinadora
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Priscila Elise Alves Vasconcelos
Instituição: Universidade Federal de Roraima

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Instituição: Universidade Federal de Lavras



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Roberto Caríssimo, Professor do Magistério Superior**, em 28/03/2025, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1473474** e o código CRC **9A897182**.

AGRADECIMENTOS

Olho para trás e vejo o longo percurso percorrido até aqui. A jornada não foi fácil, muitos desafios enfrentados, noites de estudos, finais de semana de abdicção, ausências com a família e amigos, enfim, tudo isso fez parte dessa incrível jornada do Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas que ficará para sempre em minha memória.

Todos os ensinamentos que tive durante o curso me tornou não só uma pessoa mais capacitada profissionalmente, mas também me proporcionou ter uma visão mais crítica e compreensiva da sociedade em diversas esferas sociais. Espero entregar à sociedade todo esse conhecimento adquirido.

Posto isso, primeiramente, quero agradecer a Deus por me conceder saúde e me guiar na realização de todas as atividades do curso, louvado e glorificado seja sempre o seu nome!

À minha noiva Nathália pela inegável compreensão, paciência e apoio nos dias mais difíceis. Com toda certeza o seu apoio foi essencial para que eu pudesse superar os desafios de forma mais leve, te amo!

Agradeço pela paciência da minha mãe que me escutava quando estava aflito e tentava me acalmar de algum jeito, te amo mãe!

Agradeço minha irmã Rafaela por realizar todos os serviços de casa, me proporcionando mais tempo para estudar. Agradeço à toda minha família pelo apoio e motivação. Pelo extenso número de pessoas, me abstenho de citar todos os nomes, mas cada um de vocês fez parte desse projeto.

Não poderia deixar de agradecer ao meu chefe Denis Eduardo e ao Prof. Mayk Vieira pelo total apoio desde o início da minha solicitação para o afastamento parcial, bem como aos demais amigos de trabalho da Pró-Reitoria de Administração e Finanças.

Expresso minha gratidão a todos os professores que tive o privilégio de conhecer e de adquirir o conhecimento passado ao longo do curso.

Ao meu orientador Prof. Dr. Cláudio Caríssimo, agradeço por toda orientação, amizade, compreensão e solicitude em corrigir e responder a todas as diligências solicitadas. Juntos superamos todos os desafios, obrigado por tudo.

Por fim, essa conquista envolveu o apoio e o trabalho de muitas pessoas durante todo o curso, de forma direta e indiretamente, por isso sou extremamente grato a cada um que fez parte desse processo. Foi uma oportunidade e um privilégio concluir o curso de Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. O presente trabalho foi

realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

Essa pesquisa se propôs analisar o modelo atual de instrução do Processo Administrativo Sancionador – PAS adotado pela UNIFAL-MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, à luz das lacunas normativas existentes, com o propósito de propor um modelo normativo que observe o devido processo legal e suas garantias. Pela revisão de literatura realizada, foi constatado que a Lei nº 14.133/2021 possui lacunas nas regras procedimentais na instrução do PAS para aplicar as sanções administrativas previstas na própria norma, o que pode causar insegurança jurídica na aplicação de sanções sem uma diretriz clara estabelecida. Para alcançar o objetivo proposto, o procedimento metodológico adotado neste estudo foi uma pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e um estudo de caso sobre um PAS instaurado pela UNIFAL/MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, utilizando uma abordagem de análise qualitativa. Com o resultado da pesquisa bibliográfica e documental foi possível identificar todos os artigos da lei que tratam sobre o tema sancionatório para o PAS da Lei nº 14.133/2021, assim como a seleção de princípios que integram o devido processo legal administrativo. Pelo estudo de caso, foi possível identificar e descrever os procedimentos utilizados no PAS da UNIFAL-MG e responder ao *checklist* feito com base na Lei nº 14.133/2021, constante no apêndice A da pesquisa, servindo como auxílio na elaboração do modelo normativo. Com base nesses resultados foi possível elaborar o modelo normativo, constante no apêndice B da pesquisa, que poderá ser utilizado como referência para UNIFAL-MG elaborar uma normativa interna, bem como por outras instituições e órgãos que desejam institucionalizar a forma de condução do PAS, cujo objetivo proporcionará maior segurança jurídica para os agentes públicos que atuam nesse tipo de processo e para a própria instituição.

Palavras-chave: processo administrativo sancionador; penalidade; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the current model of instruction of the Administrative Sanctioning Proceeding - PAS adopted by UNIFAL-MG under the aegis of Law No. 14.133/2021, in light of the existing regulatory gaps, with the purpose of proposing a regulatory model that observes due process and its guarantees. Through the literature review carried out, it was found that Law No. 14.133/2021 has gaps in the procedural rules in the instruction of the PAS to apply the administrative sanctions provided for in the norm itself, which can cause legal uncertainty in the application of sanctions without a clear established guideline. To achieve the proposed objective, the methodological procedure adopted in this study was a bibliographic research, documentary research and a case study on a PAS instituted by UNIFAL/MG under the aegis of Law No. 14.133/2021, using a qualitative analysis approach. With the result of the bibliographic and documentary research, it was possible to identify all articles of the law that deal with the sanctioning theme for the PAS of Law No. 14,133/2021, as well as the selection of principles that integrate the due administrative legal process. Through the case study, it was possible to identify and describe the procedures used in the PAS of UNIFAL-MG and respond to the checklist made based on Law No. 14,133/2021, contained in Appendix A of the research, serving as an aid in the elaboration of the normative model. Based on these results, it was possible to develop the normative model, contained in appendix B of the research, which can be used as a reference for UNIFAL-MG to develop an internal regulation, as well as by other institutions and bodies that wish to institutionalize the way the PAS is conducted, the objective of which will provide greater legal security for public agents who work in this type of process and for the institution itself.

Keywords: sanctioning administrative process; penalty; Law No. 14.133/2021.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças	49
Figura 2 – Fluxograma da dissertação	55
Figura 3 – Fluxograma do PAS	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Sanções	32
---------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Infrações e sanções	28
Quadro 2 – Referência normativa para o PAS na Lei nº 14.133/2021	36
Quadro 3 – Comparação entre princípios e regras	42
Quadro 4 – Dissertações – PROFIAP	50
Quadro 5 – Pesquisa CAPES	51
Quadro 6 – Guia para o relatório do caso estudado	53
Quadro 7 – documentos do PAS	57
Quadro 8 – Análise do PAS	58
Quadro 9 – Procedimentos do PAS	68

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DOU	Diário Oficial da União
ENAC	Equipe Nacional de Cobrança
GRU	Guia de Recolhimento da União
IES	Instituições de Ensino Superior
PGF	Procuradoria Geral Federal
PROAF	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
PROFIAP	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAS	Processo Administrativo Sancionador
PGFN	Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PROJUR	Procuradoria Jurídica
SICAF	Sistema de Cadastro de Fornecedores
SLE	Seção de Legislações e Editais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2 OBJETIVO GERAL.....	16
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
1.4 JUSTIFICATIVA	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 A APLICAÇÃO DA TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE NORBERTO BOBBIO E O PODER REGULAMENTAR NA LEI Nº 14.133/2021.....	19
2.2 A LEI Nº 14.133/2021 E SUAS MODIFICAÇÕES NO PROCESSO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.....	22
2.3 INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA LEI Nº 14.133/2021.....	25
2.4 O DEVIDO PROCESSO LEGAL E O PAS NA LEI Nº 14.133/2021.....	33
2.5 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - PAS	41
3 METODOLOGIA.....	47
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	70
REFERÊNCIAS	74
APÊNDICES	81

1 INTRODUÇÃO

Promulgada em 01 de abril de 2021 a Lei nº 14.133/2021 possui o papel de disciplinar os comandos legais sobre Licitações e Contratos Administrativos, assumindo o espaço da antiga Lei nº 8.666/1993, que teve vigência por quase 3 (três) décadas no ordenamento jurídico brasileiro.

A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigência na data de sua promulgação, sem período de *vacatio legis*¹, mas o legislador estabeleceu uma situação excepcional, permitiu a aplicação da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 12.462/2011 por mais 2 (dois) anos, que acabou sendo prorrogado para até 30 de dezembro de 2023. Esse período buscou possibilitar aos órgãos e entidades públicas a transição paulatina entre as normas, uma vez que qualquer uma poderia ser utilizada dentro desse período de transição, porém com vedação de aplicação combinada entre o antigo e o novo regime (Niebuhr, 2024). No dia 30 de dezembro de 2023 apenas a Lei nº 14.133/2021 passou a vigor unicamente no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2021).

Tendo a função de atender às necessidades contemporâneas da Administração Pública² e do mercado fornecedor de bens e serviços, a Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações tecnológicas que prometem auxiliar no planejamento, controle e execução das contratações pela Administração³ (Dias, 2023). Ela consolidou as práticas da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 12.462/2011, além de entendimentos firmados do Tribunal de Contas da União, integrando a matéria que era tratada nessas leis em seu texto normativo (Zymler, 2021).

No entanto, pela revisão de literatura realizada percebe-se que a Lei nº 14.133/2021 possui lacunas nas regras procedimentais em matéria sancionatória para aplicar as sanções administrativas previstas na própria norma, o que afeta diretamente a atividade administrativa exercida por agentes públicos que precisam conduzir o Processo Administrativo Sancionador – PAS para apurar a responsabilidade de licitante⁴ ou contratada no cometimento de infrações administrativas previstas na referida lei.

¹ Lapso, intervalo ou período de tempo entre a publicação e a vigência de uma lei (Vacatio legis, 2024).

² Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas; (Art. 6º, III, Lei nº 14.133/2021).

³ Administração: órgão ou entidade por meio do qual a Administração Pública atua; (Art. 6º, IV, Lei nº 14.133/2021).

⁴ Licitante: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta; (Art. 6º, IX, Lei nº 14.133/2021).

Para discutir essas lacunas relacionadas ao referido diploma legal, essa pesquisa se ampara na Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio, a qual menciona que o Direito legislativo, em algumas vezes, era lacunoso e que as lacunas não poderiam ser preenchidas unicamente com a lei (Bobbio, 1995). Essa teoria teve influência no ordenamento jurídico brasileiro na medida em que a Lei nº 4.657/1942 de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), prevê em seu art. 4º, alternativas para o julgador decidir diante de lacuna na lei, utilizando da analogia e princípios gerais de direito por exemplo.

No campo do Direito Administrativo, a Constituição Federal da República de 1988 – CF/88 conferiu à Administração Pública o Poder Regulamentar, art. 84, IV. Essa prerrogativa é de competência do Poder Executivo para regulamentar determinadas leis para torná-las aplicáveis, sobretudo quando forem generalistas ou abstrata. O Poder Regulamentar também é aplicável em demais atos normativos expedidos pelo Executivo, seja instruções normativas, resoluções, regimentos, entre outros (Mello, 2015).

A pesquisa foi realizada na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Autarquia de Regime Especial com Sede e Unidade Educacional Santa Clara, situadas na cidade de Alfenas/MG, contando ainda com 1 (um) campus avançado na cidade de Poços de Caldas/MG e 1 (um) na cidade de Varginha/MG.

O Departamento de Assuntos Administrativos, situado na Sede, é o órgão responsável por supervisionar as atividades relacionadas às aquisições de bens e contratações de serviços para todos os *campi* da instituição (UNIFAL-MG, 2017). A Seção de Legislações e Editais - SLE, situada na Sede, é o setor responsável pela instrução do PAS na UNIFAL-MG.

Assim sendo, essa pesquisa propõe analisar o modelo atual de instrução do Processo Administrativo Sancionador (PAS) adotado pela UNIFAL-MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, à luz das lacunas normativas existentes, com o propósito de propor um modelo normativo que observe o devido processo legal e suas garantias. Com isso, busca-se regulamentar institucionalmente as diretrizes de instrução do PAS, proporcionando maior segurança jurídica no exercício dessa função pública, conferida aos agentes que atuam diretamente com o PAS, e para a própria instituição, uma vez que, até o momento, não há norma na UNIFAL-MG que discipline o PAS.

Para isso, o procedimento metodológico adotado neste estudo foi uma pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e um estudo de caso. O caso estudado é um PAS instaurado em 22/08/2024 pela UNIFAL-MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, utilizando a técnica de observador participante, uma vez que o pesquisador é servidor público estatutário na UNIFAL-MG e está à frente da Seção responsável pela instrução do PAS há mais de 7 (sete) anos, o que

possibilita uma análise do caso com a visão de participante do processo, utilizando as técnicas científica do estudo de caso para produzir o maior detalhamento e nuances do PAS selecionado.

Na revisão de literatura foi realizada consulta sobre o tema no banco de dissertações das universidades federais associadas ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP); no banco de dados do *Google Acadêmico* e; no banco de catálogos e teses de dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Foi possível identificar alguns trabalhos com temas semelhantes, mas há dificuldades em encontrar pesquisas com abordagem específica sobre a instrução de PAS na Lei nº 14.133/2021, o que ressalta a importância deste trabalho em contribuir com o avanço nos estudos nessa área.

Na pesquisa realizada, foram localizados poucos trabalhos sobre o tema, indicando que há uma necessidade de investigar e apresentar informações, sobretudo, aos agentes públicos que atuam no PAS, para que possam conduzir e praticar atos no processo com segurança jurídica, uniformizando os procedimentos do PAS na instituição. Silva (2019), por exemplo, ressalta a necessidade de estudos sobre o tema de sanções administrativas da lei de licitações porque o assunto ainda é pouco dissertado no âmbito das universidades, sobretudo quanto à padronização dos procedimentos para a instrução do PAS. Ferreira (2019) destaca também que a escassez de estudos sobre o tema dificulta análise comparativa de PAS com outras instituições públicas de ensino, o que prejudica a ampliação de conhecimento.

Justen Filho (2024) adverte que a adoção de procedimentos distintos em processos administrativos viola o princípio da isonomia, da moralidade, entre outros princípios constitucionais. Desse modo, um processo que não observa o devido processo legal e suas garantias decorrentes pode gerar judicialização contra a Administração para invalidá-lo.

Portanto, para atingir o objetivo proposto neste estudo, essa pesquisa está estruturada em 3 (três) capítulos. No primeiro é apresentado o referencial teórico; no segundo é apresentada a metodologia da pesquisa e; no quarto, é realizado o estudo do caso do PAS instruído pela égide da Lei nº 14.133/2021 na UNIFAL-MG.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Como a UNIFAL-MG realiza a instrução do Processo Administrativo Sancionador – PAS previsto na Lei nº 14.133/2021 diante de lacunas nas regras processuais e procedimentais para a instrução desse processo?

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar o modelo atual de instrução do Processo Administrativo Sancionador – PAS adotado pela UNIFAL-MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, à luz das lacunas normativas existentes, com o propósito de propor um modelo normativo que observe o devido processo legal e suas garantias.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) verificar quais procedimentos estão previstos na Lei nº 14.133/2021 para a instrução do PAS;
- b) identificar e descrever o procedimento adotado pela UNIFAL-MG na instrução do PAS com base na Lei nº 14.133/2021, identificando eventuais lacunas, fragilidades e riscos jurídico-institucionais decorrentes da ausência de normatização interna;
- c) elaborar uma proposta de modelo normativo procedimental para a condução do PAS na UNIFAL-MG, compatível com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, com os princípios do devido processo legal administrativo e com a estrutura organizacional da UNIFAL-MG.

1.4 JUSTIFICATIVA

Justifica-se a realização desse estudo porque foi verificado que a Lei nº 14.133/2021 possui lacunas nas regras processuais e procedimentais para a instrução do PAS, o que causa insegurança para os agentes públicos que atuam nesse processo e para a própria instituição. Niebuhr (2024) comenta que embora se reconheça um avanço na matéria sancionatória prevista na lei, ainda está longe do esperado, pois há amplo espaço de discricionariedade na forma de agir pela Administração.

Para Luzia (2021), a lei possui pouquíssimas regras processuais e procedimentais para a instrução do PAS. Além de haver condições de defesas distintas, há casos em que sequer prevê defesa em algumas espécies de penalidade. Além disso, o texto legal não exaure a temática e a matéria sancionatória ainda repousa em insegurança e imprevisibilidade jurídica.

Diante desse cenário de incertezas na forma de conduzir o PAS, este estudo busca promover avanços no campo prático do funcionamento da Administração pública brasileira. O estudo adentrou em desafios específicos enfrentados pelas instituições, alinhando a atividade

administrativa com as normas aplicáveis ao PAS, na medida em que esta pesquisa propõe a criação de um modelo normativo para a condução de PAS para a UNIFAL/MG, que também poderá ser utilizado como referência para outras Instituições de Ensino Superior (IES).

Desse modo, essa pesquisa se torna relevante para o avanço do conhecimento nessa área, com proporção nacional, tendo em vista a diversidade de IES pública no Brasil, além de outros órgãos e instituições que também utilizam a Lei nº 14.133/2021 para realizar aquisições e contratações.

Ademais, uma regulamentação interna para aplicação do PAS da Lei nº 14.133/2021 padroniza a forma da instrução processual e reforça a segurança jurídica na aplicação da sanção, evitando a prática de ato que não esteja alinhado ao devido processo legal, além de garantir maior segurança para os agentes públicos encarregados de conduzir e atuar no PAS, sobretudo aqueles que não possuem formação jurídica ou que foram recentemente designados para realizar essa função.

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que fiscaliza os processos de licitações e contratos administrativos com competência para verificar o uso correto dos recursos públicos federais (Brasil, 2023b). No Acórdão 754/2015 – Plenário⁵, mesmo sobre a vigência da extinta Lei nº 8.666/1993, que foi revogada pela Lei nº 14.133/2021, determinou aos gestores das áreas responsáveis por conduzir licitação, que instaurassem PAS para apurar a responsabilidade da contratada quando praticasse alguma infração administrativa prevista na lei de licitações e contratos administrativos (Brasil, 2015a)

Do mesmo modo, nos termos do Acórdão 2077/2017 – Plenário⁶ do TCU, o ato de instaurar o PAS para apurar a responsabilidade contratual ou condutas reprováveis na participação do processo licitatório consiste em poder-dever do gestor público e não faculdade de escolha (Brasil, 2017).

Em decisão mais recente, proferida no Acórdão nº 2552/2020 – Plenário⁷, o TCU reiterou que, pelo poder disciplinar conferido à Administração Pública, a decisão em instaurar

⁵ EMENTA: AUDITORIA PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 7º DA LEI 10.520/2002, CONFORME ACÓRDÃO 1.273/2012 - PLENÁRIO. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSITIVO LEGAL POR DIVERSAS UNIDADES. [...]. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

⁶ EMENTA: REPRESENTAÇÃO. FASE EXTERNA DO PREGÃO. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE "COELHO". OBJETO LICITADO CONFLITA COM ATRIBUIÇÕES DE CARGO PÚBLICO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. OITIVA. [...]. APURAÇÃO DE CONDUTA DE LICITANTE. MONITORAMENTO.

⁷ EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CAUTELAR. SUPOSTAS IRREGULARIDADES PRATICADAS POR ÓRGÃO JURISDICIONADO NA APLICAÇÃO DE PENALIDADES E NA SUSPENSÃO DO CONTRATO POR INEXECUÇÃO DO OBJETO. [...]. NÃO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

o processo administrativo sancionatório para aplicar sanções contratuais não se trata de um ato discricionário do gestor, mas de um poder-dever (Brasil, 2020a).

Mello (2019) leciona que a autoridade administrativa não pode deixar de aplicar a sanção quando houver a incidência de alguma infração administrativa, pois o dever de sancionar não é uma escolha da autoridade responsável, mas uma obrigação.

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MGPO), também já se manifestou sobre o tema quando da aplicação da extinta Lei nº 8.666/1993, revogada pela Lei nº 14.133/2021, ao orientar que o gestor possui a obrigação de agir quando tiver o conhecimento de alguma infração administrativa praticada pela licitante ou contratada, devendo apurar os fatos por meio do PAS (Brasil, 2015a).

Portanto, a omissão em instaurar o PAS para apurar a responsabilidade de licitante ou contratada para aplicação de sanções contratuais pode gerar a responsabilização do gestor público perante o TCU, tendo em vista os reiterados acórdãos⁸ da Corte de Contas determinando a obrigatoriedade da instauração do processo, o que não exclui também a apuração por outras autoridades administrativas ou judiciais.

Por isso o PAS não pode ser conduzido na base do improviso ou do acaso, pois a atividade sancionatória requer análise acurada, reflexão e ponderação na aplicação da penalidade. Sem uma diretriz estabelecida, o PAS poderá ser conduzido de diferentes formas, o que possibilita a ocorrência de tratamento desigual entre as sancionadas, causando insegurança jurídica na aplicação de sanções. Compreender a temática e institucionalizar mecanismos que supram as fragilidades na instrução do PAS é uma forma de mitigar o problema (Luzia, 2021).

⁸ Acórdão 754/2015 – Plenário, Acórdão 2077/2017 – Plenário e Acórdão nº 2552/20 – Plenário.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A APLICAÇÃO DA TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE NORBERTO BOBBIO E O PODER REGULAMENTAR NA LEI Nº 14.133/2021.

Um dos grandes pensadores italianos do século XX, Norberto Bobbio, se formou em Direito e Filosofia na Universidade de Turim, Itália. Lecionou por 25 (vinte e cinco) anos a disciplina Filosofia do Direito com ênfase no tema do positivismo jurídico⁹, jusnaturalismo e ciência do direito na mesma faculdade. Bobbio atuou com grande relevância nas mais prestigiadas academias da Itália. Faleceu em 2004 deixando grandes contribuições para a sociedade contemporânea por meio de suas obras (INB, 2024).

Júnior (1995) comenta que o pensamento jurídico de Bobbio exerceu grande influência em juristas contemporâneos na Itália e em outros países. Seus estudos de Teoria Geral do Direito foram marcados pela preocupação em tentar encontrar respostas aos enigmas da teoria jurídica sobre o conflito improdutivo entre as correntes do jusnaturalismo e do positivismo.

A Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio ensina que as normas jurídicas estão interligadas entre si, formando um complexo de normas chamado de ordenamento jurídico. Dentro desse sistema busca-se a “completude”, característica que um ordenamento jurídico possui em ter uma norma para regular qualquer caso, sem que haja lacuna no sistema que impeça o julgador de proferir decisão (Bobbio, 1995).

Formou-se uma corrente sociológica jurista no século XIX que o Direito era um fenômeno social, e por isso, a completude do ordenamento jurídico não poderia se limitar tão somente ao Direito codificado. Ao passo que as críticas iam aumentando, acreditava-se cada vez mais que o Direito legislativo era lacunoso e que as lacunas não podiam ser preenchidas pelo próprio Direito codificado, concluindo que a completude de um ordenamento não poderia ser confiada unicamente à lei (Bobbio, 1995).

A teoria de Bobbio (1995) propõe 2 (duas) formas para completar um ordenamento jurídico, pela heterointegração, que possibilitava ao juiz, em caso de lacuna da lei, recorrer ao ordenamento de outro país; ao Direito Natural, evocado para corrigir as imperfeições do Direito

⁹ A teoria do juspositivismo determina que, para se solucionar lides seja utilizado textos legais que julguem casos iguais ou idênticos. Pela teoria do jusnaturalismo nem sempre necessita-se recorrer a leis escritas, pois é possível transcender, através da utilização da Jurisprudência que é um legado jusnaturalista romano. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/palavra/juspositivismo> . Acesso em: 06 ago. 2024.

positivo; aos costumes; ao poder criativo do juiz, como se ele mesmo fosse o legislador; às opiniões de outros juristas; ou à doutrina predominante sobre o tema.

A outra forma proposta era pela autointegração, que possibilitava ao juiz, em caso de lacuna da lei, recorrer à analogia ou aos princípios gerais do direito, métodos que solucionavam a lacuna sem recorrer às fontes externas do ordenamento jurídico (Bobbio, 1995).

É possível identificar que a teoria de Bobbio está presente, em parte, na Lei nº 4.657/1942 de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), que prevê no seu art. 4º “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (Brasil, 1942).

No campo do Direito Administrativo, a Constituição Federal da República de 1988 – CF/88 conferiu à Administração Pública o Poder Regulamentar, art. 84, IV, que permite ao Presidente da República, entre outras prerrogativas, a expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (Brasil, 1988).

Trata-se de uma prerrogativa que a CF/88 concedeu à Administração Pública de editar atos gerais para complementar a lei, a fim de concretizar sua efetiva aplicação. Contudo, é vedado que a Administração disponha contra a lei ou crie direitos e obrigações, pois sua atuação é restrita a regulamentar e não inovar a vontade do legislador, sob pena de usurpar a competência do Poder Legislativo, ofendendo o princípio da separação dos poderes, onde o ato administrativo sofrerá invalidação (Carvalho Filho, 2024).

O Poder Regulamentar é de natureza derivada (ou secundária), ou seja, somente será exercido se houver a existência de uma lei preexistente, enquanto a lei possui natureza originária (primária). Portanto, o Poder Regulamentar será exercido e caracterizado na atuação administrativa que complemente a lei ou atos análogos a ela, fora dessa atuação não é Poder Regulamentar (Carvalho Filho, 2024).

Carvalho Filho (2024) explica que os atos de formalização do Poder Regulamentar são os decretos e regulamentos, conforme previsto no art. 84, IV, da CF/88. Todavia, além desses, os atos normativos expedidos por outras autoridades administrativas que visam concretizar a aplicação da lei, como instruções normativas, resoluções, portarias etc, também fazem parte do Poder Regulamentar, a seu modo, em grau menor, devendo também se ater aos limites da lei.

Mello (2015) leciona que a CF/88 concedeu a competência de regulamentação ao Executivo porque, para o cumprimento de determinadas leis, é necessário a intervenção de órgãos administrativos para tornar aplicável os comandos estabelecidos por elas, especialmente quando a lei for generalista ou abstrata, o que ressalta a importância da regulamentação para

que órgãos e agentes administrativos se norteiem na aplicação uniforme da lei, evitando que se tenha tratamentos distintos a cada caso.

Desse modo, o decreto e o regulamento previstos no art. 84, IV, da CF/88, quando forem aplicáveis, se destinam a explicar o conteúdo da lei, por meio do texto regulamentado. Possuem a função de caracterizar fatos, situações ou comportamentos dispostos de forma vaga na norma (Mello, 2015).

Da mesma maneira que Carvalho Filho interpreta, Mello (2015) também discorre que o Poder Regulamentar é aplicável em demais atos normativos expedidos pelo Executivo, seja instruções normativas, resoluções, regimentos, entre outros, sendo que todos devem seguir às mesmas regras limitadoras impostas ao decreto e ao regulamento. Todavia, pelo sistema hierárquico jurídico brasileiro, as autoridades inferiores ao Chefe do Poder Executivo (Presidente da República) possuem menores poderes, o que significa que seus atos também não poderão contrariar decreto ou regulamento, sob pena de invalidação.

Pessoa (2022) comenta que o Poder Regulamentar é tratado com o mesmo significado de Poder Normativo por alguns doutrinadores, não obstante, utiliza a primeira expressão. Mello e Carvalho Filho não fazem diferenciação conceitual dos nomes. Oliveira (2024) trata os termos como sinônimos, leciona que esse poder confere à Administração Pública a possibilidade de regulamentar a lei para possibilitar a sua aplicação, seja pelo Presidente da República, conforme art. 84, IV, da CF/88, seja por outros órgãos e entidades administrativas.

Por outro lado, Couto e Capagio (2022) discorrem que outra parte da doutrina entende que o Poder Regulamentar é específico do Chefe do Poder Executivo e que os demais órgãos possuem o Poder Normativo. Para eles, o Poder Regulamentar é uma espécie do Poder Normativo, sendo o primeiro restrito ao Chefe do Poder Executivo e o segundo aos demais órgãos que a lei ou a CF/88 tenha atribuído competência para editar atos administrativos.

Para Mazza (2024), o Poder Normativo inclui a possibilidade de edição de regimentos, instruções, deliberações, resoluções e portarias, pertence a uma categoria mais ampla, já o Poder Regulamentar é uma espécie dentro da categoria do Poder Normativo, de competência dos Chefes do Poder Executivo.

Nohara (2024) leciona que o Poder Normativo consiste na prerrogativa que a Administração Pública possui de editar atos com efeitos gerais e abstratos, como decretos regulamentares, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações, ao passo que o Poder Regulamentar é uma espécie do Poder Normativo, sendo aquele previsto no art. 84, IV, da CF/88.

Di Pietro (2024) prefere utilizar o termo Poder Normativo que envolve uma maior competência normativa da Administração Pública, enquanto o Poder Regulamentar restringe a competência aos Chefes do Poder Executivo.

Verifica-se, portanto, 2 (duas) correntes doutrinárias, uma que não faz diferenciação conceitual dos termos para explicar a competência conferida à Administração Pública de editar atos normativos complementares a lei, e outra que distingue Poder Regulamentar como uma espécie do Poder Normativo.

De todo modo, tanto o Poder Regulamentar ou Poder Normativo, assim classificado pelos autores citados, possibilitam o exercício do poder legal da Administração Pública em regulamentar a lei, seja por decreto, regulamento, instruções normativas, resoluções, regimentos, portarias, deliberações, ou atos análogos.

Conforme será demonstrado na seção seguinte, a Lei federal nº 14.1333/2021 possui lacunas nos procedimentos para a instrução do PAS, possibilitando que a Administração redija uma instrução normativa interna para uniformizar o procedimento.

Essa contextualização inicial da Teoria de Norberto Bobbio esclarece que algumas leis podem ter lacunas que necessitam ser preenchidas e, o Poder Regulamentar/Normativo é uma prerrogativa que detém a Administração Pública em regulamentar a aplicação da lei no próprio âmbito do órgão ou instituição, proporcionando maior segurança jurídica na condução do PAS para aplicar as sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133/2021.

2.2 A LEI Nº 14.133/2021 E SUAS MODIFICAÇÕES NO PROCESSO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

Promulgada em 01 de abril de 2021 a Lei nº 14.133/2021 possui o papel de disciplinar os comandos legais sobre Licitações e Contratos Administrativos, assumindo o espaço da antiga Lei nº 8.666/1993, que teve vigência por quase 3 (três) décadas no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 14.133/2021 revogou também a Lei nº 10.520/2002 que tratava sobre a modalidade de licitação denominada Pregão e, a Lei nº 12.462/2011 que tratava do regime diferenciado de contratações, além dos decretos regulamentares das normas revogadas.

Importante esclarecer, preliminarmente, o significado do termo licitação. Para Calasans Junior (2021), qualquer estudo sobre o tema parte da pergunta inicial do porquê licitar. Na etimologia da palavra, de acordo com o Dicionário Online de Português (2025), licitar possui origem da expressão em latim *licitare*, "dar maior valor, maior lance".

Justen Filho (2024) conceitua licitação como sendo um procedimento administrativo utilizado pelos órgãos ou entidades públicas para promover uma competição entre os interessados em contratar com a Administração, seguindo os procedimentos previstos em lei, assim como pelas condições estabelecidas em prévio instrumento convocatório (edital), o qual estabelece os critérios objetivos para a escolha da proposta mais vantajosa, tratando de forma igualitária os interessados e incentivando o desenvolvimento nacional sustentável nas contratações.

Esse é o tema central tratado pela Lei nº 14.133/2021 e, toda vez que a Administração Pública, direta, indireta e fundacional desejar contratar serviços, obras, realizar aquisições ou efetuar alienações, deverá, obrigatoriamente, proceder à licitação pública, ressalvados os casos especificados na legislação, conforme comando imperativo do art. 37, XXI, da CF/88 (Brasil, 1998).

De acordo com Dias (2023), a Lei nº 14.133/2021 possui um aspecto inovador e moderno, trouxe novas regras, atualizações de procedimentos e demais mudanças que exigem dos entes públicos providências de adaptações, como a capacitação de agentes públicos; regulamentação de dispositivos; criação de estrutura organizacional referente à licitação e contratos administrativos e; outras medidas necessárias para que ela seja aplicada corretamente. Além desse desafio na sua implementação, o gestor público também terá que lidar com vários dispositivos que ainda carecem de maiores esclarecimentos ou regulamentação.

A Lei nº 14.133/2021 passou a ser aplicada unicamente no ordenamento jurídico brasileiro a partir de 1º de dezembro de 2024, quando findou o período de transição das antigas normas que durou um pouco mais de 2 (dois) anos. Dias (2023) ainda comenta que ela tem a função de atender às necessidades contemporâneas da Administração Pública e do mercado fornecedor de bens e serviços, com inovações tecnológicas que prometem auxiliar no planejamento, controle e execução das contratações pela Administração.

Notadamente, Niebuhr (2021) analisa que há qualidades na Lei nº 14.133/2021, porém a maioria das modalidades de licitação não são novidades no mundo jurídico, o que a lei fez foi consolidar as diversas normas que tratavam sobre a temática de contratações públicas, além dos principais acórdãos do TCU, em um único dispositivo.

Por outro lado, Zymler (2021), interpreta que a Lei nº 14.133/2021 não só unificou as antigas normas em uma única lei, mas consolidou as melhores práticas utilizadas nas normas anteriores com aperfeiçoamentos e inovações, além de prever várias orientações do TCU no corpo do texto, como a possibilidade de indicação de marca desde que justificada (Acórdão 1.521/2003 – Plenário), conforme previsto no art. 41, I, da lei.

Em que pese críticas ou elogios sobre a Lei nº 14.133/2021, o fato é que ela está implantada, vigente, e deve ser aplicada nas diferentes esferas da Administração Pública, cabendo aos órgãos e entidades públicas tomarem todas as medidas necessárias para conhecer e aplicar as novas diretrizes estabelecidas pela lei.

A Lei nº 14.133/2021 prevê 5 (cinco) modalidades de licitação, quais sejam: o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo, além de 2 (duas) hipóteses de contratação direta – inexigibilidade e dispensa de licitação, que são os principais instrumentos obrigatórios que antecedem a formalização do contrato administrativo (Brasil, 2021).

A única modalidade que não era prevista nas normas revogadas pela Lei nº 14.133/2021 é o diálogo competitivo. Essa modalidade é uma das novidades mais comentadas na lei, pois é uma inovação nunca prevista no ordenamento jurídico brasileiro (Niebuhr, 2024). Disposta no art. 6º, XLII, essa modalidade de licitação se destina a:

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos; (Brasil, 2021).

Justen Filho (2024) explica que essa nova modalidade teve inspiração em norma estrangeira, importando as práticas da legislação da União Europeia. Essa é uma modalidade específica para uma situação peculiar, é totalmente diferente das outras modalidades de licitação. Primeiro, a Administração lança um edital descrevendo suas necessidades e requisitos de qualificação dos interessados, mas ela ainda não sabe qual solução atenderá essas necessidades. No segundo momento os interessados qualificados iniciam o processo de diálogo com a Administração, apresentando suas sugestões, questionamentos e todas orientações para apresentar uma solução. Em terceiro momento, após dialogar com todas as licitantes qualificadas e dispondo da completa descrição da solução que poderá atendê-la, a Administração lança um segundo edital, contendo a especificação completa da solução que será contratada, oportunizando a apresentação de propostas pelos interessados que participaram do diálogo previamente.

Fontenelle (2023) esclarece que todos os licitantes que participaram da fase inicial do diálogo com a Administração também estão aptos a concorrerem no segundo edital publicado, que definirá o contratado. Devido a própria natureza dessa modalidade e disposições legais que exigem um diálogo prévio com possíveis interessados, esse contato não configura nenhum tratamento diferenciado ou benefício para as licitantes que participaram do diálogo com a

Administração. Todos os licitantes disputarão em igualdade de condições, mesmo aqueles que não participaram do diálogo prévio.

Esse novo modelo rompe com a forma tradicional de licitar, pois os licitantes deixam de apenas apresentar uma proposta para atender a objeto definido no edital e passam a contribuir de forma efetiva na descrição de solução para a Administração, usando sua expertise de mercado, ao mesmo tempo que podem influenciar na adoção de especificações tecnológicas ou metodológicas não disponíveis pelos concorrentes, ganhando uma vantagem sobre as demais caso a solução apresentada atenda às necessidades da Administração e seja adotada na sua especificação (Niebuhr, 2024).

2.3 INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA LEI Nº 14.133/2021

A seção anterior apresentou a Lei nº 14.133/2021 e suas modificações no processo de compras e contratações, mencionando os principais procedimentos obrigatórios que antecedem a formalização do contrato administrativo, sendo a licitação pública ou o procedimento de contratação direta.

A lei estabelece em seu art. 155 as condutas consideradas como infrações administrativas que frustram a contratação, por isso, são suscetíveis das punições previstas no art. 156 (Brasil, 2021).

Antes de apresentar as infrações administrativas previstas na Lei nº 14.133/2021, serão apresentados os tipos de sanções previstas na referida norma para melhor compreensão da relação definida entre as infrações administrativas com as sanções.

A primeira sanção disposta é a advertência, prevista no art. 156, I. Nas lições de Niebuhr (2024) é considerada a penalidade mais branda, devendo ser aplicada diante de pequenas inadimplências que não gerem prejuízos irreparáveis ao interesse público ou que possam ser reparadas, caso em que não poderá ser aplicada em infrações mais graves ou com outra penalidade já definida. Para Daniel (2023), apesar de ser uma penalidade branda, sua aplicação prescinde da instauração do PAS com todas as garantias decorrentes do devido processo legal.

A segunda sanção disposta é a multa, prevista no art. 156, II, a única que pode ser aplicada em conjunto com qualquer outra sanção. Além disso, a multa pode ser descontada de eventual crédito devido à contratada e, se não houver crédito ou for insuficiente, será cobrada pela garantia prestada ou cobrada judicialmente. De acordo com Justen Filho (2024) a natureza da multa é a pecúnia, impondo ao sancionado a obrigação de pagar determinado valor como forma da penalidade. Niebuhr (2024) complementa que ela é conhecida como cláusula penal

ou convencional, de caráter preventivo, na medida que objetiva desestimular a inadimplência contratual e, repressiva, para reprimir o descumprimento de obrigações previamente estabelecidas.

A Lei nº 14.133/2021 previu 2 (dois) tipos de multa, a compensatória (art. 156, II), que poderá ser aplicada quando houver atraso injustificado na execução do contrato e, a moratória (art. 162), que poderá aplicada em casos de descumprimento contratual, vedada aplicação conjunta pela mesma infração, uma vez que a própria norma estabelece a conversão da multa mora em compensatória (Niebuhr, 2024).

Figueiredo (2021) destaca que a multa poderá ser fixada entre 0,5% (meio por cento) e 30% (trinta por cento) sobre o valor do contrato e caberá ao edital ou contrato estabelecer os parâmetros para sua aplicação. Além disso, de acordo com Niebuhr (2024) para aplicação da multa compensatória ou moratória é necessário a instauração do PAS e, sua base de cálculo e porcentagem devem constar expressamente no edital, no contrato ou em instrumento equivalente, pois a ausência dessas informações impossibilita sua aplicação pela Administração.

A terceira sanção disposta é o impedimento de licitar e contratar, previsto no art. 156, III. Essa penalidade possui o efeito de impedir que o interessado participe de licitação ou que celebre contrato com todos os órgãos e entidades pertencentes ao âmbito da Administração Pública que tiver aplicado a penalidade, pelo prazo máximo de 3 (três) anos (Brasil, 2021).

Luzia (2021) leciona que o impedimento de licitar e contratar é uma restrição parcial de direitos com eficácia vinculada ao tempo e espaço. Ao tempo, por determinar período certo para a vigência da sanção. Ao espaço, por determinar o limite do alcance da sanção, que se limita ao ente federado (União, Distrito Federal, Estado ou Município).

Niebuhr (2024) exemplifica os efeitos dessa penalidade ao apresentar a situação em que determinada autarquia (entidade federal) aplica essa sanção contra um contratado. A partir do registro da penalidade, o contratado não poderá licitar ou contratar com nenhum órgão e entidade pertencente ao âmbito federal pelo prazo estabelecido na sanção, no entanto, poderá licitar e contratar com os demais órgãos e entidades de âmbito municipal, estadual ou do Distrito Federal. Justen Filho (2021) converge com a interpretação da abrangência do impedimento de licitar e contratar comentada por Niebuhr ao lecionar que a restrição será apenas com os órgãos e entidades pertencentes ao mesmo ente federativo da sancionadora.

A quarta e última sanção disposta é a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, prevista no art. 156, IV. Essa penalidade é mais abrangente que o impedimento de licitar e contratar, é a sanção de maior gravidade entre todas, seu efeito impedirá o interessado

de participar de licitação ou de celebrar contrato com todos os órgãos e entidades da Administração Pública pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos. Sua aplicação deverá ser precedida de análise jurídica, e quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade, nos demais órgãos ou entidades dos outros Poderes, a autoridade deverá ser equivalente à referida (Brasil, 2021).

De acordo com Luzia (2021), essa penalidade é a mais grave entre todas, pois impede o particular de contratar com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública. Por esse motivo que as infrações relacionadas a essa sanção são aquelas altamente reprováveis, em que há um comprometimento da própria essência da relação contratual ou quando os fatos justificarem que as sanções de menor potencial ofensivo são insuficientes para preservar as finalidades públicas da contratação.

Para Niebuhr (2024) a abrangência dos efeitos da penalidade de declaração de inidoneidade é inconstitucional, de modo que um ente não pode ser obrigado a aceitar uma penalidade imposta por outro em razão da autonomia administrativa dos entes federados conferida nos arts 1º e 18 da CF/88, por isso a abrangência se limitaria no âmbito dos órgãos e entidades pertencentes ao ente federativo que aplicou a sanção, com efeito semelhante ao impedimento de licitar e contratar. Não obstante, o autor reconhece que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, diverge do seu entendimento, uma vez que o STJ reconhece os efeitos da sanção para todos os entes federados, quando dos votos de julgamento mesmo sob a extinta Lei nº 8.666/1993.

Justen Filho (2024) se alinha ao entendimento do STJ em considerar que os efeitos da declaração de inidoneidade atingem todos os órgãos e entidades de todos os entes da Administração Pública. Para Daniel (2023), embora se defenda o princípio da autonomia administrativa, prevalece a literalidade da lei que estende os efeitos da declaração de inidoneidade a todos os órgãos e entidades de todos os entes federativos.

Niebuhr (2024) também defende que a conjunção “ou” empregada pelo legislador confere uma alternativa à Administração em impedir o apenado de participar de licitação ou de não ser contratado, pois se aplicado o impedimento em licitar, o apenado poderá celebrar contrato nos casos de contratação direta, que não é um procedimento licitatório, mas se for de contratar, ainda que possa participar da licitação não poderá celebrar o contrato decorrente da licitação.

Por outro lado, Justen Filho (2024) leciona que a dúvida existente na utilização da conjunção alternativa “ou” é incabível, uma vez que existe uma única sanção, que impedirá tanto a participação em licitação como a contratação, se a intenção do legislador fosse a existência de dois efeitos possíveis na aplicação da sanção, teria disposto de outra forma.

Ante o exposto, verifica-se controvérsia doutrinária sobre os efeitos da declaração de inidoneidade. Pela literalidade da lei, por se tratar de sanção mais grave, o legislador estendeu os efeitos da sanção para “todos os entes federativos”, de igual modo era previsto na extinta Lei nº 8.666/1993, entendimento esse firmado pelo STJ e pelo TCU - presente no acórdão 9353/2020 – Primeira Câmara.

Após apresentados todos os 4 (quatro) tipos de penalidades administrativas previstas na lei, em seguida serão tratadas as infrações administrativas. Quanto a elas, o legislador tipificou cada conduta e a relacionou ao tipo de sanção prevista, havendo avanço em relação à antiga Lei nº 8.666/1993, que, sequer definia condutas típicas específicas ou relacionava-as com as sanções (Niebuhr, 2024). De acordo com Daniel (2023) a tipificação de condutas infracionais está entre as principais novidades da lei, garantindo maior segurança jurídica em comparação à lei nº 8.666/1993.

O Quadro 1 traz as infrações e sanções, lista as condutas tipificadas na Lei nº 14.133/2021, assim como todos os tipos de punições previstas para as infrações administrativas, organizadas na fase licitatória e na fase contratual. Cada conduta possui a sua respectiva sanção, por exemplo, para a conduta I, somente é possível aplicar a sanção de advertência cumulada com multa. Para a conduta II, é possível aplicar a sanção de impedimento de licitar ou declaração de inidoneidade se justificar essa penalidade mais grave, cumulada com multa, assim sucessivamente.

Quadro 1 – Infrações e sanções

(continua)

INFRAÇÕES RELACIONADAS À GESTÃO DO CONTRATO	SANÇÕES
I- dar causa à inexecução parcial do contrato;	<ul style="list-style-type: none"> • Advertência; • Cumulativamente com multa. fixada entre 0,5% (meio por cento) e 30% (trinta por cento) sobre o valor do contrato.

Quadro 1 – Infrações e sanções

(continuação)

INFRAÇÕES RELACIONADAS À GESTÃO DO CONTRATO	SANÇÕES
<p>II- dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;</p> <p>III- dar causa à inexecução total do contrato;</p> <p>VII- ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impedimento de licitar e contratar pelo prazo máximo de 3 (três) anos ou; • Declaração de inidoneidade pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos, quando a infração justificar imposição de penalidade mais grave que o impedimento de licitar e contratar; • Cumulativamente com multa, fixada entre 0,5% (meio por cento) e 30% (trinta por cento) sobre o valor do contrato. <p>Obs: O caso de atraso injustificado da execução do objeto, a multa será a moratória (art. 162).</p>
<p>VIII- [...] prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;</p> <p>IX- [...] praticar ato fraudulento na execução do contrato;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração de inidoneidade pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos; • Cumulativamente com multa.
INFRAÇÕES RELACIONADAS AO PROCESSO DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR	SANÇÕES
<p>IV- deixar de entregar a documentação exigida para o certame;</p> <p>V- não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;</p> <p>VI- não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impedimento de licitar e contratar pelo prazo máximo de 3 (três) anos ou; • Declaração de inidoneidade pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos, quando a infração justificar imposição de penalidade mais grave que o impedimento de licitar e contratar; • Cumulativamente aplicação de multa, fixada entre 0,5% (meio por cento) e 30% (trinta por cento) sobre o valor do contrato.

Quadro 1 – Infrações e sanções

(conclusão)

INFRAÇÕES RELACIONADAS AO PROCESSO DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR	SANÇÕES
VIII- apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou [...] IX- fraudar a licitação ou [...] 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.	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração de inidoneidade pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos; • Cumulativamente com multa, fixada entre 0,5% (meio por cento) e 30% (trinta por cento) sobre o valor do contrato.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) a partir da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu um parâmetro entre conduta versus sanção de forma a orientar os agentes públicos na definição da sanção imposta ao particular, além de limitar a discricionariedade na escolha da sanção.

Essa tipificação de condutas correlacionadas à sanção é importada do Direito Penal, com adaptações ao Direito Administrativo sancionador para que, minimamente, seja garantido a segurança jurídica na aplicação das sanções, pois a total ausência de parâmetros na escolha do tipo de sanção a ser aplicada viola o próprio Estado Democrático de Direito (Daniel, 2023).

Para Figueiredo (2021), a Lei nº 14.133/2021 trouxe grandes avanços em qualidade no Direito Administrativo sancionador em comparação com a extinta Lei nº 8.666/1993 por tipificar melhor as condutas infracionais em 12 (doze) atos. Ainda que esteja presente um certo grau de subjetividade na classificação versus penalidade, houve melhora na previsibilidade na aplicação de sanção.

De outro modo, Niebuhr (2024) comenta que as infrações e punições são mais previsíveis na lei, oferecendo maior proteção jurídica aos contratos, no entanto, em análise mais apurada percebe-se amplo espaço de discricionariedade pela Administração em definir qual sanção aplicar, uma vez que há margem bastante aberta nos tipos de infração. É plausível que houve avanço, mas ainda longe do esperado.

Justen Filho (2021) também reconhece que houve melhora na definição para aplicação das penalidades, algo que foi duramente criticado na lei anterior, contudo, esse avanço não solucionou integralmente essa questão.

Daniel (2023) reconhece o avanço na definição das sanções, mas as hipóteses previstas inicialmente com a sanção de impedimento de licitar (II a VII da tabela) também podem gerar a aplicação de declaração de inidoneidade quando se justificar imposição de penalidade mais grave, conforme art. 156, § da lei, ou seja, volta à autoridade competente a possibilidade de escolha subjetiva na definição da sanção, que dependerá do que ela julgar como caso mais grave.

Além dessa inovação, a Lei nº 14.133/2021 previu em seu art. 161 a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas de registrar e atualizar as sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis da aplicação da sanção. Esse sistema foi instituído no âmbito do Poder Executivo federal, que regulamentará as consequências que esse registro terá na ficha cadastral da empresa.

O CEIS apresenta um registro de pessoas físicas e jurídicas que sofreram sanções de restrição em participar de licitação ou de celebrar contratos com a Administração Pública em todas as esferas (Municipal, Estadual e Federal) e Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) (Brasil, 2024a).

O CNEP apresenta um registro de empresas que sofreram qualquer tipo de sanção prevista na Lei nº 12.846/2013, conhecida como lei anticorrupção (Brasil, 2024a).

A base de dados do CEIS é utilizada para verificar se a licitante ou possível contratada possui alguma penalidade vigente que a impeça de licitar ou celebrar contrato com a Administração, os registros são de abrangência nacional (Figueiredo, 2021).

De acordo com as informações constante no CEIS¹⁰, em consulta realizada até o dia 28/07/2024, as infrações relacionadas à sanção de impedimento de licitar e contratar foram as mais praticadas nos processos de licitação pública ou contratação direta em todo o território nacional, possuindo um registro vigente, até a referida data, de 11.880 aplicações dessa sanção contra alguma licitante ou contratada, conforme demonstração no Gráfico 1 - Sanções, abaixo apresentado.

¹⁰ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes>. Acesso em: 28 jul. 2024.

Gráfico 1 – Sanções



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) adaptado de CEIS (Brasil, 2024a).

Além das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021, esse registro também considera as sanções das extintas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002 até a expiração do prazo de vigência da sanção.

Portanto, caso o licitante incorra em alguma das infrações administrativas previstas na Lei nº 14.133/2021 poderá sofrer a sanção de advertência, multa, impedimento de licitar e contratar ou a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, a depender do tipo e gravidade da infração.

Para tanto, a aplicação de qualquer sanção administrativa prevista na lei necessita do devido processo administrativo com todas as garantias decorrentes, especialmente a oportunidade à ampla defesa e ao contraditório, como condição mínima para a validade dos atos praticados no processo administrativo sancionatório (Niebuhr, 2024).

Nesse contexto de obediência à CF/88 e às normas jurídicas que devem ser seguidas na condução do PAS para aplicação das sanções previstas na lei, a seção seguinte abordará o devido processo legal e o PAS na Lei nº 14.133/2021.

2.4 O DEVIDO PROCESSO LEGAL E O PAS NA LEI Nº 14.133/2021

A Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88 é uma das normas mais modernas e extensas do mundo, estando no topo da hierarquia entre as leis do ordenamento jurídico nacional. Essa hierarquia é necessária para que haja o controle de constitucionalidade ou para solucionar conflitos entre normas, ou seja, todas as demais normas jurídicas devem ser compatíveis com suas disposições e havendo incompatibilidade prevalecerá a CF/88 sobre qualquer outra (CNJ, 2018).

Essa prerrogativa de supremacia que possui a CF/88 faz com que os direitos fundamentais, especialmente, tenham notória relevância no mundo jurídico para se sobressaírem com qualquer norma infraconstitucional - abaixo da CF/88 hierarquicamente - que conflite com eles (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2023).

O art. 5º da CF/88 está inserido nos direitos e garantias fundamentais e no seu inciso LIV e LV, é assegurado aos litigantes em processo judicial ou administrativo o devido processo legal, indissociável ao Estado Democrático de Direito, com direito à ampla defesa e ao contraditório (Brasil, 1998).

Dessa forma, para Ferreira Filho (2015) o devido processo legal é o direito que toda pessoa possui de ser julgada, por meio de um processo normatizado, com garantia de apresentar defesa, quando sua vida, liberdade ou bens possam sofrer alguma restrição.

Ao lado desse paradigma caminham interligados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Inicialmente a ampla defesa era restrita aos acusados em processo criminal, já era prevista desde a Constituição Federal Brasileira de 1891, no entanto a CF/88 a estendeu expressamente aos processos administrativos, a fim de garantir a utilização de todos os meios de provas lícitas na instrução do processo (Ferreira Filho, 2015).

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2023) lecionam que o direito de defesa processual é uma garantia da própria legitimidade do Estado Democrático de Direito para que a decisão seja reconhecida e aceita pela parte recorrente, ainda que a decisão não lhe seja favorável.

De igual modo, o princípio do contraditório também teve sua origem na instrução penal, mas apareceu a partir da Constituição Federal Brasileira de 1937. O contraditório é o direito da pessoa responder sobre a demanda apresentada contra ela, apresentando sua versão dos fatos e podendo juntar todas as provas admitidas em lei para sua defesa, por isso o direito ao contraditório e a ampla defesa são princípios processuais que caminham juntos (Ferreira Filho, 2015). O processo que tramitar sem que se tenha garantido às partes o direito ao contraditório estará fadado à nulidade (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2023).

Partindo dessas premissas que o devido processo legal deve garantir às partes o direito de defesa, respeitando o princípio do contraditório e ampla defesa, sob pena de nulidade processual, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal - STF, órgão máximo do Poder Judiciário Brasileiro, considerado como guardião da CF/88, antes mesmo de se tornar ministra da referida Corte (2006) já indicava que:

O processo é um instrumento que garante ao homem que a justiça pelas próprias mãos não precisa ser feita, porque ela será aperfeiçoada pelo Estado em forma processada segundo paradigmas jurídicos bem definidos e previamente estabelecidos e conhecidos. Fora daí, não há solução para a barbárie e para a descrença do Estado (Rocha, 1997, p. 6).

De acordo com a autora, o processo representa, para a imposição da força coercitiva legal do Estado em substituição da antiga resolução de conflito por meio da autotutela, um mecanismo de fundamental importância para a pacificação social e cumprimento da lei, sobretudo, da CF/88 (Rocha, 1997).

No processo administrativo, embora ainda não exista uma diretriz específica no Direito Brasileiro para a sua condução igual ao processo judicial, existem diversas regras procedimentais esparsas, como decreto, regulamento, regimento, entre outras, que disciplinam o processo administrativo e, por isso, que não há uma rigidez absoluta em sua condução, o que não significa dizer que o intérprete da norma ou o agente administrativo possa atuar livremente na condução do processo, pois devem se pautar pelas normas aplicáveis ao caso, assim como pelos princípios norteadores da atividade administrativa (Carvalho Filho, 2024).

Justen Filho (2024) leciona que procedimento é uma sucessão de atos predeterminados a ser seguido por meio do processo, que cria uma relação jurídica entre as partes envolvidas destinado a solucionar o conflito existente, observando o procedimento necessário para garantir aos litigantes o exercício do contraditório e à ampla defesa e outras garantias decorrentes do devido processo legal.

No âmbito da Administração Pública Federal a Lei nº 9.784/99 regula o processo administrativo e, conforme preceito estabelecido na CF/88, a norma também previu a aplicação do princípio do contraditório e ampla defesa no processo administrativo no caput do art. 2º. De acordo com Oliveira (2024) é admitido também a aplicação da Lei nº 9.784/199 aos estados e municípios de forma subsidiária.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2.120/2008¹¹, julgada pelo Tribunal Pleno do STF, foi destacada a prerrogativa constitucional de garantir ao imputado, previamente, o direito de defesa em qualquer processo administrativo sob pena de nulidade processual.

Portanto, toda decisão administrativa que afete direito da parte que compõe a relação processual deve ser tomada por meio de um processo administrativo que garanta a ela o contraditório e ampla defesa, além de outras garantias do devido processo legal (Justen Filho, 2024).

Nesse contexto, o PAS instaurado para aplicar as sanções previstas na Lei nº 14.133/2021 deve garantir à parte o direito ao contraditório, a ampla defesa e, as demais garantias do devido processo legal, sob pena de nulidade.

Conforme art. 104, IV, o regime jurídico dos contratos instituídos pela Lei nº 14.133/2021 de Licitações e Contratos Administrativos confere à Administração a prerrogativa de aplicar sanções motivadas quando à licitante ou contratada incorrer em algum tipo de infração administrativa prevista na norma. De acordo com Luzia (2021), esse poder exorbitante atribuído à Administração é visto como um instrumento concedido pelo legislador com efeito regulatório da prevalência do interesse público sobre o privado.

Daniel (2023) leciona que é comum a associação do Direito Administrativo sancionador, de forma adaptada, aos princípios do Direito Penal, que possui uma base sólida de princípios processuais e materiais, uma vez que o Direito Administrativo sancionador ainda está em constante evolução, o que demanda maior discussão sobre o tema em razão da escassez legislativa. Por isso é importante que haja mais estudos nessa área, a fim de aprimorar o Direito Administrativo sancionador.

Justen Filho (2024) também leciona que a punição administrativa deve obedecer às garantias constitucionais da punição penal, como a legalidade, tipicidade e a proporcionalidade, além da ampla defesa e do contraditório. Para Castro Jr. (2021), a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu a correlação das condutas típicas infracionais às sanções cabíveis, o que não existia na Lei nº 8.666/1993, atendendo preceito fundamental do Direito Penal Constitucional, no entanto ainda com certo grau de subjetividade na análise da conduta infracional pela Administração, que poderá classificá-la como grave e mudar o tipo de sanção aplicada.

¹¹ (ADI 2120, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16-10-2008, DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014 EMENT VOL-02754-02 PP-00276).

No manual de Orientações e Jurisprudência do TCU sobre Licitações e Contratos, Brasil (2023a)¹² há um quadro informativo com o agrupamento de todos os artigos que tratam sobre o tema do PAS da Lei nº 14.133/2021. Por meio desse quadro é possível identificar quais são os procedimentos previstos para a instrução do PAS na aplicação das penalidades previstas na norma.

No entanto, como o quadro possui apenas a letra seca da lei, para tornar a leitura mais dinâmica será mantido apenas o núcleo do comando legal de cada artigo, inciso e parágrafo que ainda não foram apresentados. Desse modo, os artigos, incisos e parágrafos que já foram comentados na seção anterior, tanto na apresentação dos tipos de penalidades previstas norma, quanto no Quadro 1 - Infrações e sanções, serão citados apenas como parte informativa do agrupamento de todos os artigos que tratam sobre o tema do PAS na lei. Caso seja necessário, é possível consultar o quadro original na íntegra ou acessar a própria Lei nº 14.133/2021 e consultar o artigo, inciso e parágrafo referenciados.

Quadro 2 – Referência normativa para o PAS na Lei nº 14.133/2021

(continua)

Dispositivos da Lei nº 14.133/2021
<p>Art. 155.</p> <p>Art. 156, incisos I, II, III e IV.</p> <p>§ 1º Na aplicação das sanções serão consideradas:</p> <p>I - a natureza e a gravidade da infração cometida;</p> <p>II - as peculiaridades do caso concreto;</p> <p>III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;</p> <p>IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;</p> <p>V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.</p> <p>§§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º - incisos I e II, 7º, 8º,</p> <p>§ 9º A obrigação da reparação do dano independe da aplicação de sanções.</p> <p>Art. 157. MULTA, prazo para defesa será de 15 (quinze) dias úteis da intimação.</p> <p>Art. 158. IMPEDIMENTO e INIDONEIDADE, necessita de instauração do PAS, conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis. Prazo de 15 (quinze) dias úteis da intimação para apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretende produzir.</p> <p>§ 1º Não havendo servidores estatutários, a comissão será composta de 2 (dois) ou mais empregados públicos pertencentes ao quadro permanente da instituição, preferencialmente com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço.</p>

¹² Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu.htm> . Acesso em: 25 jul. 2024.

Quadro 2 – Referência normativa para o PAS na Lei nº 14.133/2021

(conclusão)

Dispositivos da Lei nº 14.133/2021
<p>§ 2º Prazo de 15 (quinze) dias úteis, da intimação, para apresentar alegações finais, quando deferida a produção de provas.</p> <p>§ 3º Serão indeferidas pela comissão, mediante decisão fundamentada, provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.</p> <p>§ 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, e será:</p> <p>I - interrompida pela instauração do PAS;</p> <p>II - suspensão pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/2013;</p> <p>III - suspensão por decisão judicial que inviabiliza a conclusão da apuração administrativa.</p> <p>Art. 159. A infração XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 será apurada pelo rito do PAS dessa lei, aplicando as penalidades de cada lei conjuntamente no mesmo PAS.</p> <p>Art. 160. Possibilidade de desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica, quando for o caso, garantindo o contraditório e ampla defesa aos responsáveis, além da obrigatoriedade de análise jurídica prévia.</p> <p>Art. 161.</p> <p>Art. 162. Atraso injustificado, multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.</p> <p>Parágrafo único. A multa mora poderá ser convertida em compensatória. Poderá haver a extinção unilateral do contrato com aplicação de outras sanções em conjunto.</p> <p>Art. 163. É admitida a reabilitação, exigindo, cumulativamente:</p> <p>I - reparação integral do dano; II - pagamento da multa; III – Cumprido o mínimo de 1 (um) ano de penalidade, quando for impedimento, ou de 3 (três) anos no caso 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.</p> <p>Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII exigirá, como condição de reabilitação, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.</p> <p>Art. 166. ADVERTÊNCIA, MULTA, IMPEDIMENTO, caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis da intimação.</p> <p>Parágrafo único. Reconsideração da decisão, 5 (cinco) dias úteis. Não havendo reconsideração, a autoridade superior julgará o recurso em até 20 (vinte) dias úteis.</p> <p>Art. 167. INIDONEIDADE, caberá apenas pedido de reconsideração, que deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias úteis da intimação da decisão. Nova decisão em até 20 (vinte) dias úteis.</p> <p>Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo.</p> <p>Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico.</p>

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2023).

De acordo com Luzia (2021), a Lei nº 14.133/2021 possui pouquíssimas regras processuais e procedimentais para a instrução do PAS. Além de haver condições de defesas distintas, há casos em que sequer prevê defesa em algumas espécies de penalidade.

Conforme previsto no art. 158 da lei, pela literalidade da norma, haveria possibilidade de defesa prévia somente nos casos de aplicação das penas restritivas de direitos (impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar). No caso da multa compensatória, a lei prevê no art. 157 que a defesa seria exercida somente após a aplicação da multa, sem o direito de defesa prévia, procedimento que viola as garantias do devido processo legal (Luzia, 2021).

Quanto à penalidade de advertência, não há nenhum dispositivo que garanta o direito de defesa prévia, presumindo que a Administração possa aplicar a sanção de forma unilateral, o que afrontaria também o devido processo legal. Ainda que a sanção de advertência seja a menos gravosa prevista na lei, não se pode admitir aplicação da penalidade sem a instauração do PAS com as garantias do devido processo legal, mesmo que a lei seja silente, porque o direito de defesa é um direito constitucional que se sobrepõe ao silêncio da norma infraconstitucional (Luzia, 2021).

Outro ponto a ser analisado é a previsão do art. 158, onde estabelece que deverá ser criada uma comissão para conduzir o PAS quando a penalidade apurada for alguma restritiva de direitos, além de possibilitar prazo ao infrator para especificar as provas que pretende produzir, procedimentos que não estão previstos para as penalidades de multa ou advertência, afastando a percepção do devido processo legal para essas sanções (Luzia, 2021).

Para Niebuhr (2024) a Lei nº 14.133/2021 não trata da instauração do PAS para aplicação de multa e nem prevê contraditório ou ampla defesa para aplicar a sanção de advertência, podendo levar a dois equívocos na aplicação dessas penalidades. O primeiro, pelo fato da sanção de advertência ser considerada a de menor potencial ofensivo, por isso não haveria necessidade de notificar o contratado, bastaria o registro da penalidade, posicionamento semelhante ao de Luzia. O segundo, seria ignorar que o contratado possa especificar as provas que pretenda produzir ou de manifestar sobre elas, mesmo na aplicação de multa. Referidas situações são inadmissíveis com o regramento constitucional.

Tendo em vista que a lei não previu a exigência de comissão para conduzir o PAS na apuração das penalidades de multa e advertência, fica a critério do órgão ou da entidade administrativa a decisão pela indicação do responsável para conduzir o PAS quando se tratar dessas penalidades. Além disso, diante da ausência de prazo para apresentar defesa prévia na

aplicação de advertência, sugere-se o mesmo prazo estabelecido para as demais sanções, qual seja, 15 (quinze) dias úteis (Niebuhr, 2024).

De outro modo, Daniel (2023) entende que a Lei nº 14.133/2021 trouxe regulamentação tanto para as penas restritivas de direitos quanto para a penalidade de multa, caso em que o PAS para aplicação da multa será mais simplificado em razão da penalidade ser mais branda que aquelas, mas devendo garantir o devido processo legal, incluindo o deferimento de produção de provas se requerido.

Diferentemente da interpretação de Luzia, Daniel (2023) entende que o prazo de 15 (quinze) dias úteis previsto no art. 157 para aplicação da multa compensatória deve ser considerado na fase de defesa prévia também, embora a lei tenha utilizado apenas o termo “defesa”. Por outro lado, a lei é silente quanto ao prazo de defesa para multa moratória prevista no art. 162, que, pelo critério hermenêutico da analogia, deve-se utilizar o mesmo prazo previsto para a multa compensatória. Quanto à penalidade de advertência, também entende que prescinde da instauração de PAS para aplicá-la, ainda que seja a sanção mais leve.

Figueiredo (2021) se alia parcialmente à interpretação de Daniel ao discorrer que a Lei nº 14.133/2021 trouxe regulamentação para a aplicação das penalidades restritivas de direitos. Contudo, entende que a lei não previu um procedimento para a aplicação da penalidade de advertência, e que é lacunosa em relação à penalidade de multa. Conclui que a aplicação de ambas deve ser precedida de um PAS com todas as garantias inerentes, ainda que por um procedimento mais simplificado.

Sobre a aplicação da declaração de inidoneidade de licitar ou contratar não há previsão de recurso, mas apenas pedido de reconsideração para a autoridade que proferiu o julgamento, o que parece não ser o procedimento mais adequado (Daniel, 2023). No entanto, Ferreira (2021) explica que em razão da própria lei estabelecer que a aplicação dessa penalidade deverá ser realizada pela autoridade máxima da instituição, não haveria autoridade superior para quem interpor o recurso, sendo o pedido de reconsideração a medida cabível para rever a decisão. Além disso, Figueiredo (2021) destaca que a lei prevê o auxílio da assessoria jurídica nas decisões sobre recurso e pedido de reconsideração, a qual poderá orientar a autoridade no julgamento.

Em que pese haver divergências na doutrina sobre a previsão de regulamentação dos procedimentos para a aplicação de cada penalidade prevista na Lei nº 14.133/2021, um ponto consensual debatido é que qualquer que seja a sanção a ser aplicada, é necessário que haja a instauração do PAS com direito ao contraditório, ampla defesa e demais garantias inerentes ao devido processo legal.

Em outros pontos trazidos pela Lei nº 14.133/2021, um aspecto inovador foi o §1º do art. 156 ao estabelecer algumas diretrizes na realização da dosimetria de pena, pautada no princípio da razoabilidade e proporcionalidade, visando impedir ou mitigar excesso de penalidade. No entanto haverá desafios para a Administração alinhar essas medidas no PAS, haja vista as diferentes estruturas organizacionais existentes no país, além do que, essas diretrizes não exaure a temática e ainda há diversas lacunas na lei sobre a matéria sancionatória (Luzia, 2021).

Daniel (2023) já entende que essas diretrizes impõem que a Administração seja obrigada a utilizar ao menos os critérios de proporcionalidade e razoabilidade previstos na norma, tornando a decisão administrativa melhor motivada. Figueiredo (2021) também discorre que essas diretrizes são condicionantes e necessárias, que devem estar previstas em cada PAS, no entanto reconhece que algumas são indeterminadas.

A Lei nº 14.133/2021 também criou a regra da reabilitação, art. 163, na qual consiste na antecipação ao cumprimento das penas restritivas de direitos após cumprir os critérios estabelecidos na própria norma. Para Luzia, (2021), essa inovação é bem vista, mas ainda prematura e simples. Por outro lado, Figueiredo (2021) discorda, ao mencionar que os critérios são fixos, objetivos e suficientes para conceder a reabilitação ao interessado após cumpridas as exigências.

Niebuhr (2024) já entende que em relação ao requisito temporal mínimo para reabilitação, principalmente na penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar que o prazo mínimo é de 3 (três) anos, é provável que após esse período o apenado já tenha extinguido ou mudado sua atividade comercial, devido aos efeitos da punição por longo período, o que torna sem eficácia essa intenção do legislador em incentivar a reabilitação do apenado.

Outra novidade prevista na lei é a possibilidade de imputar ao administrador e ao sócio com poder de administração, os mesmos efeitos das sanções aplicadas no PAS contra a empresa, por meio da desconsideração da personalidade jurídica. No entanto, Niebuhr (2024) ressalta que mesmo diante da configuração de alguma das hipóteses ensejadoras dessa possibilidade prevista na norma, o ato administrativo não pode ser automático, cabe a Administração realizar o devido processo legal também contra o administrador e sócio com poder de administração.

Em suma, ainda que haja controvérsias sobre as regras processuais e procedimentais previstas na Lei nº 14.133/2021 para a instrução do PAS conforme posicionamentos apresentados, infere-se que a Administração não poderá deixar de aplicar as penalidades previstas diante de alguma infração administrativa por lacuna da própria norma, mas também

não pode admitir que o PAS seja conduzido à revelia das garantias constitucionais do direito ao contraditório e ampla defesa, princípios fundamentais do devido processo legal, sob pena de anulação do PAS.

De acordo com a Teoria do Ordenamento Jurídico de Bobbio, pela utilização da autointegração, aliado a previsão legal do art. 4º da LINDB, aplicado na seara do Direito Administrativo, como forma suplementar às regras processuais e procedimentais previstas na Lei nº 14.133/2021 para a instrução do PAS, devem ser observados outros princípios que integram o devido processo legal administrativo.

Para tanto foram selecionados alguns princípios previstos expressamente na CF/88, na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 9.784/99, entre outros reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência a partir da interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, sendo estes: legalidade; vinculação ao edital; motivação; razoabilidade e proporcionalidade; duplo grau de jurisdição e; proibição da reformatio in pejus (reforma para pior).

Não obstante a aplicação de princípios para suprir as lacunas em matéria sancionatória da Lei nº 14.133/2021, conforme já mencionado na doutrina, pelo Poder Regulamentar conferido às demais autoridades administrativas é possível que a instituição ou órgão administrativo espessa regulamento normativo interno para a instrução do PAS, observado os limites estabelecidos pela referida lei, a fim de garantir a aplicação uniforme do PAS, evitando que se tenha tratamentos distintos a cada caso, o que reforça a segurança jurídica na aplicação de sanções.

2.5 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - PAS

Antes de apresentar cada princípio, é importante mencionar quando começou a ganhar maior evidência no ordenamento jurídico e ser aplicado com maior importância.

Em sentido amplo, a norma jurídica pode ser considerada um gênero dividido em duas espécies, I) a regra, sendo norma específica disciplinadora de comportamentos específicos como uma lei, por exemplo e, II) princípios, norma geral de conteúdo mais abrangente do que o da regra (Mazza, 2024).

O positivismo jurídico aplicado de forma supervalorizada à lei e aos ideais de segurança foi invocado para justificar as práticas autoritárias nazistas cometidas durante a II Guerra Mundial sob o argumento de que as ordens recebidas estavam sob o amparo de regras pretensamente legitimadas. Contudo essa visão supervalorizada cede espaço a um novo

movimento, o pós-positivismo, que aproxima o Direito dos princípios constitucionais, reconhecendo que os princípios devem ser aplicados em conjugação com as regras, servindo de matriz para elas, como forma a controlar a juridicidade da atuação do Estado (Oliveira, 2024).

Nesse contexto, pode-se dizer que o princípio consiste em um comando normativo que disciplina um modelo de conduta geral e desejável, sem estabelecer que sua aplicação se restrinja a um único caso (Justen Filho, 2024).

De igual modo, Mazza (2024) leciona que os princípios possuem valores intrínsecos associados ao Estado Democrático de Direito que por si só, em muitas vezes, dispensam uma ordem específica para a regulamentação de condutas, ao passo que as regras, deve conter comando normativo específico de permissão, proibição e obrigação para ter eficácia em regular algum comportamento determinado.

Para esclarecer melhor a distinção entre regras e princípios, o Quadro 3 – Comparação entre princípios e regras, sintetiza algumas semelhanças e diferenças.

Quadro 3 – Comparação entre princípios e regras

	Princípios	Regras
Força cogente/coercitiva	Força cogente máxima	Força cogente máxima
Abrangência	Atingem maior quantidade de casos práticos	Disciplinam menos casos
Abstração do conteúdo	Conteúdo mais geral	Conteúdo mais específico
Importância sistêmica	Enunciam valores fundamentais do sistema	Somente disciplinam casos concretos
Hierarquia no ordenamento	Hierarquia superior	Hierarquia inferior
Técnica para solucionar antinomias (colisão entre normas)	Aplicando-se ambos simultaneamente, mas com os conteúdos mitigados de cada princípio	A regra que for aplicada afasta a outra totalmente
Modo de criação	Revelados pela doutrina	Criadas diretamente pelo legislador
Conteúdo prescritivo	Não prescreve uma ordem específica para regulação de comportamentos	Toda regra jurídica permite, proíbe ou obriga determinada conduta humana.

Fonte: Adaptado Mazza (2024).

De acordo com o exposto, no âmbito do PAS, os princípios funcionam como equalizadores de normas, sobretudo da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para se alcançar o resultado útil e esperado do processo, flexibilizando a instrução processual quando possível para garantir o cumprimento da obrigação contratual ou para aplicar a sanção de forma razoável e proporcional ao inadimplemento.

O princípio da legalidade disciplina a obrigatoriedade de se observar e cumprir com as leis do ordenamento jurídico (Justen Filho, 2024).

No direito privado, o particular tem autonomia de vontade, pois poderá praticar qualquer ato que não seja proibido em norma (Brasil, 1988). Já no Direito Administrativo há uma relação de subordinação direta à norma, pois o agente administrativo só poderá praticar ato que esteja previsto na lei (Carvalho Filho, 2024).

De acordo com Rêgo (2021), a aplicação desse princípio na Lei nº 14.133/2021 deve obedecer sua matriz primária de que a Administração só pode agir quando a lei determinar ou autorizar.

Para Mazza (2024) essa distinção garante que a vontade do agente público seja indiferente no exercício da função pública, pois seus atos devem estar vinculados em estrita consonância com a norma¹³. Niebuhr (2024) ressalta que as condutas dos agentes públicos estão vinculadas ao interesse público, dessa forma, suas ações devem se alinhar ao comando legal, assim como suas atribuições funcionais.

O princípio da vinculação ao edital está estritamente ligado aos efeitos do princípio da legalidade e está previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A publicação do edital, também conhecido como instrumento convocatório, é o primeiro ato da fase externa da licitação do qual a Administração faz uso para dar conhecimento aos interessados sobre sua intenção em adquirir bens ou contratar serviço, estabelecendo todas as regras, procedimentos e requisitos exigidos de participação com disposições vinculantes à todas licitantes, fazendo lei entre as partes (Mazza, 2024).

De acordo com Di Pietro (2024) esse princípio torna o edital de licitação e o contrato administrativo uma lei entre as partes, estabelecendo todas as regras da licitação e da contratação, vinculando tanto os licitantes e interessados em celebrar o contrato administrativo, quanto a própria Administração.

¹³É ilegal aplicar multa de 50% (cinquenta por cento) do valor contratado por inexecução contratual, ainda que pareça ser justa pelos prejuízos causados à Administração, pois de acordo com art. 156, §3º da Lei nº 14.133/2021 a multa não pode ser superior a 30% (trinta por cento) do valor contratado, o que torna ilegal a cobrança de porcentagem acima da estabelecida na norma.

Esse princípio garante que a Administração possa exigir da licitante vencedora o cumprimento das disposições contratuais estabelecidas no edital, como prazo de entrega, modo de execução, prazo de validade, local de entrega, condições de recebimento, condições de pagamento, a definição do parâmetro para aplicação de multa¹⁴, entre outras situações, considerando a especificidade do objeto contratado ou adquirido.

Após a publicação do edital as partes estão vinculadas pelas disposições estabelecidas nele, com isso é vedado que a Administração faça qualquer exigência que não esteja prevista no edital ou que não exija obrigação estabelecida. Por outro lado, o licitante possui o dever cumprir as regras estabelecidas (Niebuhr, 2024).

O princípio da motivação é intrínseco à obrigatoriedade de motivar os atos administrativos, que está consagrada no art. 2º, p. único, VII, e no art. 50, II, da Lei n. 9.784/99, prescrevendo a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão, especialmente quando a Administração impuser a aplicação de sanção (Brasil, 1999).

Para Carvalho Filho (2024) o princípio da motivação consiste na necessidade da Administração apresentar os argumentos que justificaram a prática do ato e das decisões administrativas, pois esses argumentos vinculam o agente público e limita condutas arbitrárias.

A autoridade administrativa não poderá decidir apenas pelo simples fato de possuir a competência para praticar o ato decisório, deve expor em sua decisão, de forma clara, o fato praticado, a incidência reprovável dele na norma e, a sanção prevista cabível, expondo todos os motivos que a justifique, sob pena de proferir decisão imotivada passível de nulidade (Justen Filho, 2024).

Ademais, o art. 50, §1º, da Lei nº 9.784/99 permite a utilização de pareceres, informações, decisões ou propostas que integraram o ato. Mazza (2024) denomina essa possibilidade de motivação *aliunde* ou *per relationem*, que consiste na utilização de argumentos de fonte externa para justificar o ato realizado¹⁵.

Quanto ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, devido a similitude entre eles, serão abordados conjuntamente.

Apesar da polêmica sobre a existência ou não de diferenças entre os princípios em comento, tem prevalecido a tese de que se pode utilizar, um ou outro, como instrumento de limitação de possíveis excessos praticados pelo Poder Público (Oliveira, 2024).

¹⁴ Embora o edital faça lei entre as partes é vedado a inclusão de disposições que estejam em conflito com alguma norma do ordenamento. O edital não pode prever multa de 50% (cinquenta por cento) quando a própria lei 14.133/2021 estabelece o percentual máximo de 30% (trinta por cento). Nesse caso, o princípio da vinculação ao edital não pode inovar na criação de situação que diverge de norma.

¹⁵ Ato motivado por parecer jurídico de uma procuradoria atuante junto à Administração.

De acordo com Carvalho Filho (2024), o princípio da razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ponderado, dentro de um limite aceitável de juízos de valores, ainda que possam dispor de forma um pouco diversa, mas observado o que é tolerante. Todavia, também conclui que ambos constituem instrumentos de limitação de atos abusivos do Poder Público. Camara (2021) também leciona que os atos administrativos devem ser praticados com parcimônia e prudência, conduta congruente com o princípio da razoabilidade.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, para Mazza (2024), esse princípio busca evitar que o agente administrativo cometa exageros ao analisar um caso concreto, ainda que seu ato esteja legalmente amparado. O famoso jargão “não se usa canhões para matar pardais” associa bem o princípio da proporcionalidade.

O art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei 9.784/1999, dispõe sobre a observância ao princípio da proporcionalidade, que é busca da adequação entre meios e fins, afastando imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público. Mazza (2024) ressalta a importância da aplicação desse princípio no campo do Direito Administrativo sancionador, pois é comum identificar sanções exageradas e desproporcionais nas decisões¹⁶.

Embora haja um certo grau de subjetividade em analisar o que é ou não razoável ou proporcional, esses princípios tendem a buscar a moderação do ato administrativo, evitando a prática de excessos ou benevolências.

O princípio do duplo grau de jurisdição está consagrado no art. 5º, LV, da CF/88 “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, 1988). Para Mazza (2024) o princípio do duplo grau de jurisdição é o direito que a parte possui em apresentar recurso sobre qualquer decisão desfavorável na própria esfera administrativa. Dalmo (2024) complementa que essa garantia possibilita a revisão do ato administrativo sem precisar acionar o poder judiciário diretamente.

Além da previsão constitucional, o art. 56 da Lei nº 9.784/1999 determina que “das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito. ”, assim como o art. 166, da Lei nº 14.133/2021 que prevê a oportunidade de apresentação de recurso.

Diferentemente do Poder Judiciário, não há custas para a apresentação de recurso administrativo, conforme já pacificado pelo STF na edição da súmula vinculante nº 21, bem

¹⁶ A aplicação de impedimento de licitar e contratar (Art. 156, III, Lei nº 14.133/2021) pelo prazo máximo de 3 (três) anos em razão de 1 (um) dia de atraso na entrega de cadeira para escritório pode ser considerada sanção excessiva, pois uma advertência poderia reprimir a inadimplência, medida menos gravosa para o caso concreto.

como na súmula nº 373 do STJ, o que facilita o exercício do direito de reanálise da decisão administrativa.

No âmbito administrativo os recursos são limitados no máximo em 3 (três) instâncias, salvo disposição legal diversa, conforme previsto no art. 57 da Lei n. 9.784/99, mas em qualquer caso é obrigatório que tenha ao menos 2 (duas) instâncias de julgamento.

Por fim, o princípio da *reformatio in pejus* (reforma para pior), esse princípio é aplicável ao direito processual penal. No entanto, cabe fazer uma breve analogia ao processo administrativo. No direito penal, pelo princípio da *reformatio in pejus*, a instância superior de julgamento não poderá majorar a decisão proferida anteriormente quando somente o réu apresenta recurso sobre a decisão (Capez, 2024).

Lopes Junior (2024) também afirma que o tribunal não pode agravar a situação jurídica da parte que apresentou o recurso, ele poderá acolher total, parcial ou rejeitar o recurso apresentado, mas não agravar a punição aplicada em primeira instância de julgamento.

Observado as devidas peculiaridades e levando em consideração o objetivo do princípio da *reformatio in pejus* na aplicação do PAS, está vedada à autoridade competente de instância superior que julgará recurso administrativo, majorar a pena aplicada anteriormente, ainda que considere insuficiente ou branda a sanção aplicada em sede de primeira instância.

3 METODOLOGIA

A metodologia é a apresentação dos procedimentos e técnicas aplicadas pelo pesquisador para o desenvolvimento do trabalho científico (Prodanov; Freitas, 2013). Nesse sentido, a pesquisa científica requer a aplicação de técnicas, seguindo um método para o seu adequado desenvolvimento (Severino, 2017).

Neste capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos e as técnicas utilizadas para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa.

Esta pesquisa é classificada como descritiva e exploratória, pois conforme Prodanov e Freitas (2013), essas formas são utilizadas frequentemente por pesquisadores interessados pela atuação prática. Gil (2022) leciona que a pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição de determinado fenômeno, e grande parte das pesquisas realizadas com objetivos profissionais se enquadram nessa categoria. Já a pesquisa exploratória, tem como propósito apresentar todas as nuances do problema, seu planejamento considera os mais variados aspectos do objeto estudado.

A proposta deste estudo é enfrentar uma problemática de atuação prática vivenciada na UNIFAL-MG referente à instrução do PAS da Lei nº 14.133/2021 diante de lacunas nas regras processuais e procedimentais para a instrução desse processo, com objetivo geral de analisar o modelo atual de instrução do Processo Administrativo Sancionador (PAS) adotado pela UNIFAL-MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, à luz das lacunas normativas existentes, com o propósito de propor um modelo normativo que observe o devido processo legal e suas garantias, o que classifica essa pesquisa como descritiva e exploratória.

Em relação a forma de abordagem do problema, esta pesquisa se enquadra em uma análise qualitativa, pois possibilita um estudo dos fenômenos sociais, em diferentes ambientes, que surgem pela interação do homem no convívio social (Godoy, 1995). Nesse estudo, essa abordagem busca avanços no conhecimento e na atuação prática das atividades realizadas pela Administração Pública quanto à aplicação do PAS da Lei nº 14.133/2021 na UNIFAL-MG.

O local dessa pesquisa é a Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, Autarquia de Regime Especial que foi transformada de Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas – Centro Universitário Federal (EFOA/CEUFE) em universidade federal pela Lei nº 11.154 de 29 de julho de 2005.

A sede da UNIFAL-MG e a Unidade Educacional Santa Clara, se situam na cidade de Alfenas/MG. A universidade ainda possui 1 (um) campus avançado na cidade de Poços de Caldas/MG e 1 (um) na cidade de Varginha/MG.

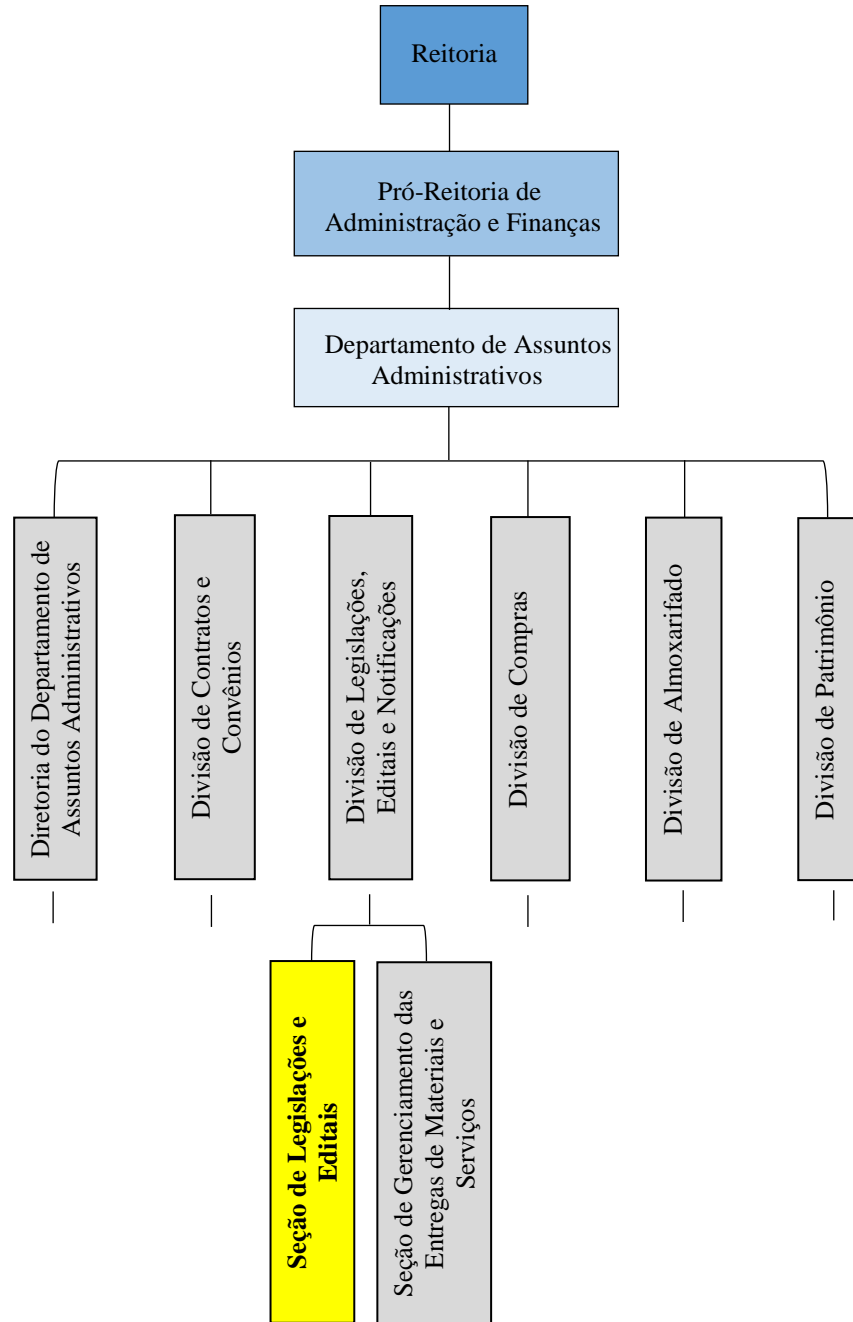
De acordo com o último Relato Integrado (2023) a UNIFAL-MG oferece cursos de graduação e pós-graduação em diversas áreas do conhecimento, incluindo Saúde, Ciências Naturais, Ciências Exatas, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e Letras, tendo como missão o comprometimento com a excelência no ensino, na pesquisa e na extensão. Ao todo, foram oferecidos 35 cursos de graduação em 2023 com 5.566 (cinco mil quinhentos e cinquenta e seis) matrículas e 45 (quarenta e cinco) cursos de pós-graduação (*stricto e lato sensu*) com 1.340 (mil trezentos e quarenta) matrículas no mesmo ano.

Para atender toda estrutura de funcionamento a UNIFAL-MG conta com 1.390 (mil trezentos e noventa) profissionais, entre professores, técnicos administrativos, estagiários, terceirizados, entre outros (UNIFAL-MG, 2023).

O Departamento de Assuntos Administrativos, situado na Sede, é o órgão responsável por supervisionar as atividades relacionadas às aquisições de bens e contratações de serviços para todos os *campi* da instituição (UNIFAL-MG, 2017). A Seção de Legislações e Editais - SLE, situada na Sede, é o setor responsável pela instrução do PAS na UNIFAL-MG.

A Figura 1 – Síntese do organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças, que está subordinada diretamente à Reitoria, demonstra o nível hierárquico que se encontra a SLE dentro da estrutura organizacional da UNIFAL-MG.

Figura 1 – Síntese organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças



Fonte: Elaborada a partir de UNIFAL-MG (2024).

A Seção de Legislação e Editais é composta por 1 (um) servidor estatutário, responsável pela seção, que é o autor da pesquisa, 1 (um) colaborador terceirizado e 1 (um) estagiário que auxiliam nas demandas da seção.

Após a definição do problema de pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para verificação de pesquisas anteriores sobre o tema. De acordo com Severino (2017) essa técnica consiste em um levantamento de livros, artigos, dissertações e demais trabalhos realizados por

outros pesquisadores como forma de utilizar os conhecimentos já produzidos para agregar na nova pesquisa. Para Marconi e Lakatos (2010) essa técnica seleciona os trabalhos já realizados e fornece ao pesquisador dados atualizados e relevantes sobre o tema.

Desse modo, foram utilizadas como fontes de pesquisa: livros, artigos, dissertações, manuais e, caderno de logística: Sanções Administrativas Diretrizes para Formulação de Procedimento Administrativo Específico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Essa pesquisa bibliográfica embasou a revisão de literatura, auxiliou na contextualização do tema e, contribuirá para análise dos resultados e na proposta de intervenção.

Foi realizada consulta no banco de dissertações das universidades federais associadas ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP)¹⁷ em janeiro e outubro de 2024 para verificação de temas relacionados ao problema de pesquisa.

O resultado da consulta demonstrou que existem apenas 4 (quatro) dissertações relacionadas ao tema, até a data pesquisada, a saber no Quadro 4 – Dissertações - PROFIAP, abaixo indicado.

Quadro 4 – Dissertações - PROFIAP

Universidade	Ano	Título
UTFPR	2018	Processo administrativo sancionador na UTFPR: diagnóstico e elementos para uma proposta de dosimetria
UTFPR	2018	Aplicação do manual de processo administrativo sancionador: um estudo de caso na UTFPR
UFTM	2019	Diagnóstico das sanções administrativas aplicadas aos fornecedores de uma instituição pública de ensino
UFAL	2021	O processo de penalização de fornecedores: um estudo de caso da Universidade Federal de Alagoas

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No entanto, as referidas dissertações não abordam a mesma linha que esta pesquisa apresenta, além de estar relacionadas à extinta Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002.

A fim de ampliar a área de conhecimento sobre o tema desta pesquisa, foi realizada também uma consulta no banco de dados do Google Acadêmico¹⁸, a fim de localizar pesquisas relacionadas sobre temas do problema proposto, sejam artigos, dissertações ou teses. Os termos utilizados foram: “processo administrativo sancionador”; “rito processo administrativo sancionador”; “rito processual lei 14.133/2021”; “rito processual nova lei de licitações”;

¹⁷ <https://profiap.org.br/dissertacoes/>.

¹⁸ Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt> . Acesso em: 20 jan. 2024.

“sanções administrativas lei 14.133/2021”; “processo de penalização de fornecedores”; e “devido processo legal”. No entanto, não foi encontrado trabalhos relacionados diretamente ao problema desta pesquisa.

Em consulta no banco de catálogos e teses de dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹⁹, foi possível identificar alguns artigos científicos com temas semelhantes, mas há dificuldades em encontrar pesquisas com abordagem específica sobre a instrução de PAS na Lei nº 14.133/2021, o que ressalta a importância deste trabalho em contribuir com o avanço nos estudos nessa área.

Os trabalhos encontrados na pesquisa realizada no banco de dados da CAPES constam no Quadro 5 – Pesquisa CAPES, apresentado abaixo.

Quadro 5 – Pesquisa CAPES

PERIÓDICO CAPES
<p>TERMOS DE CONSULTA</p> <p>14.133/2021 sanção; 14.133/2021 sanções; 14.133/2021 penalidade; 14.133/2021 penalidades; 14.133/2021 impedimento de licitar; e 14.133/2021 sancionador:</p>
<p>RESULTADOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dosimetria da sanção da lei nº 14.133/2021: ausência de critérios objetivos na marinha do Brasil. 2. Procedimento administrativo de reabilitação de empresas declaradas inidôneas com base na nova Lei de Licitações: A tutela antecipada nas situações de dano não apurado. 3. Os programas de integridade na administração pública pela nova lei de licitações: atenuantes na penalização das infrações. 4. A Pandemia de Covid-19 como Excludente de Responsabilidade na Inexecução de Contratos Administrativos. 5. <i>Compliance</i> e a nova lei de licitações: o incentivo normativo à implementação de programas de integridade. 6. Procedimento administrativo de reabilitação de empresas declaradas inidôneas com base na nova Lei de Licitações: A tutela antecipada nas situações de dano não apurado. 7. A nova lei de licitações e as principais problemáticas enfrentadas pela administração pública. 8. <i>Compliance</i> e o papel do direito administrativo sancionador no combate à criminalidade econômica: aspectos da lei 14.133/2021.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Foi realizada também uma pesquisa documental. Essa técnica consiste em realizar um levantamento de conteúdos que ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, a partir do qual

¹⁹ <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscaador.html> . Acesso em 03 abr. 2025.

o pesquisador fará sua investigação e análise, como jornais, fotos, filmes, documentos legais, entre outros (Severino, 2017). Marconi e Lakatos (2010) explicam que esses conteúdos que ainda não receberam nenhum tipo de tratamento são chamados de fontes primárias, que também podem ser documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos ou privados.

Como fontes da pesquisa documental foram utilizadas: jurisprudências do TCU, STJ e STF, resoluções e leis. Além dessas, será utilizado também os documentos legais de arquivo público constantes no PAS. De igual forma, essa pesquisa documental também auxiliou na contextualização do tema e, contribuirá para análise dos resultados e na proposta de intervenção.

Realizada a pesquisa bibliográfica e documental, outra técnica utilizada para esta pesquisa foi o estudo de caso, uma vez que esse método permite que o pesquisador realize uma abordagem descritiva e interpretativa sobre o PAS capaz de revelar quais são os procedimentos adotados na instrução processual.

De acordo com Yin (2015), esse método é utilizado em investigação detalhada de caso prático, dentro de um contexto do mundo real. De igual modo, para Godoy (2006), quando o pesquisador deseja explicar alguma situação a partir da prática, o estudo de caso é aplicável.

Na análise dos dados é possível realizar categorização, tabulações, testes, evidências combinadas ou recombinações para demonstrar as descobertas do caso estudado. O pesquisador pode utilizar suas próprias estratégias ou utilizar estratégias gerais, como descrições do caso e interpretação de padrões observados (Yin, 2015).

Nesta pesquisa foi realizada a estratégia da combinação do tipo descritivo e interpretativo sobre o caso estudado, pois, a partir da descrição e interpretação dos procedimentos utilizados no PAS da UNIFAL-MG para aplicar as sanções previstas na Lei nº 14.133/2021, aliada à pesquisa bibliográfica e documental, será possível atingir os objetivos propostos neste estudo.

Na realização do estudo de caso foi adotada a técnica da observação participante, que consiste na participação do pesquisador nas ações do caso estudado (Yin, 2015). Essa técnica é usada em diversos ambientes, seja em grandes organizações ou em pequenos grupos. Seu diferencial está na capacidade de mostrar o ponto de vista de alguém que está inserido no caso estudado, o que torna essa perspectiva valiosa na produção de um relato exato do caso (Yin, 2015).

Este pesquisador é servidor público estatutário na UNIFAL-MG desde junho de 2015 e está à frente da Seção de Legislações e Editais desde 2017, com mais de 7 (sete) anos trabalhando com a instrução do PAS na instituição, inclusive no PAS selecionado para o estudo

de caso, portanto, é observador participante do caso estudado, o que possibilitou uma análise do caso com a visão de participante do processo, utilizando as técnicas científica do estudo de caso para produzir o maior detalhamento e nuances do PAS selecionado.

Ademais, o relatório do caso estudado seguiu o protocolo proposto por Robert K. Yin (2015), conforme Quadro 6 - Guia para o relatório do caso estudado, abaixo indicado.

Quadro 6 – Guia para o relatório do caso estudado

- acesso ao PAS selecionado para o estudo de caso;
- após, será realizado uma descrição de todos os documentos constantes PAS (tipo descritivo);
- a descrição dos documentos será apresentada por meio de um quadro;
- em seguida, será realizada uma observação de todos os documentos do PAS;
- após, será destacado os procedimentos identificados na condução do PAS (tipo interpretativo);
- os procedimentos identificados serão apresentados por meio de um quadro.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Com base no Quadro 2 - Referência normativa para o PAS na Lei nº 14.133/2021, foi elaborado um *checklist*, constante no apêndice A dessa pesquisa que foi utilizado após a descrição e observação do PAS para auxiliar na elaboração de um modelo normativo contendo os procedimentos necessários para a instrução do PAS na UNIFAL-MG.

O processo selecionado para o estudo de caso desta pesquisa foi o de nº 23087.013153/2024-95, instaurado sob a égide da Lei nº 14.133/2021 na UNIFAL-MG em 22/08/2024, sendo o mais recente concluído na SLE no momento do estudo de caso, com aplicação das penalidades de multa e impedimento de licitar e contratar.

O processo selecionado é eletrônico e está disponível no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que é um sistema utilizado pela UNIFAL/MG para criar e instruir todos processos administrativos da instituição de forma eletrônica desde 21 de maio de 2018, quando entrou em operação na instituição. Dessa forma, tendo em vista que todos processos são eletrônicos, não houve a necessidade do deslocamento *in loco* para vistas nos autos do processo.

O pesquisador teve acesso aos processos em razão de suas atribuições na SLE, contudo esse processo selecionado é público. Qualquer pessoa pode ter acesso a ele e a qualquer outro, basta realizar uma solicitação de acesso integral dos autos por meio do *site* falabr.cgu.gov.br – Acesso à informação, para a UNIFAL/MG que o interessado terá vistas nos autos, salvo aquele que esteja restrito por alguma hipótese legal.

Para Yin (2015) tanto o estudo de caso único ou de casos múltiplos possuem a mesma estrutura metodológica, a escolha de um ou outro dependerá do projeto de pesquisa que será

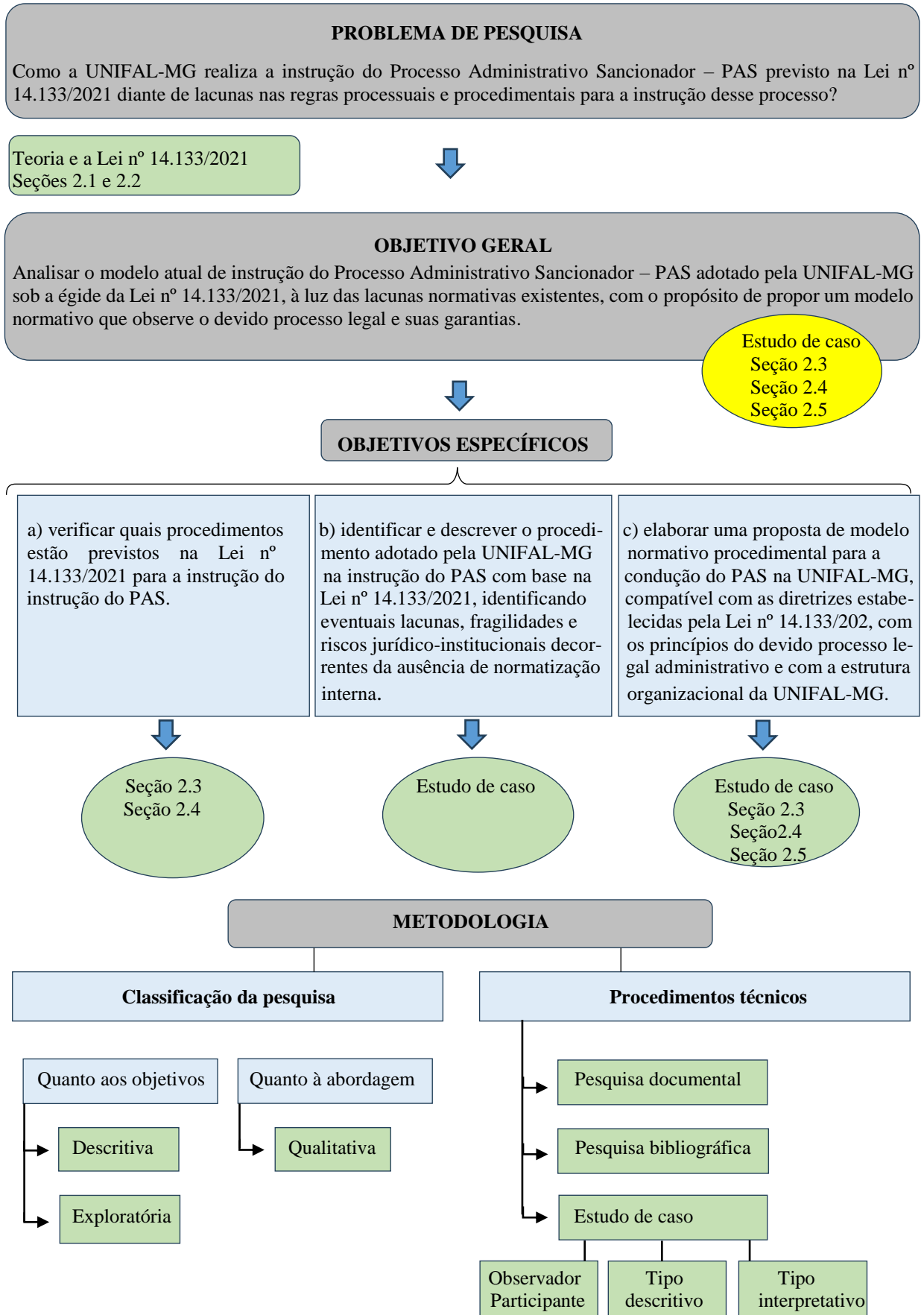
realizado. Nesse sentido, para essa pesquisa será utilizado 1 (um) único caso, também chamado pelo referido autor como estudo de caso clássico, pois, em razão da experiência prática do pesquisador sobre a instrução do PAS, demais PAS instaurados pela Lei nº 14.133/2021 na UNIFAL-MG possuem o mesmo procedimento para aplicar as respectivas sanções previstas na referida norma, o que torna indiferente o resultado da análise de múltiplos PAS. Além disso, no momento da seleção do processo para esta pesquisa, havia apenas 6 (seis) PAS instaurado pela Lei nº 14.133/2021 na UNIFAL-MG. Desse modo, optou-se pelo PAS nº 23087.013153/2024-95 por ser o mais recente concluído na SLE.

Destaca-se ainda que o resultado do estudo de caso será aliado ao resultado da pesquisa bibliográfica e documental, agregando maior robustez e confiabilidade da pesquisa.

Ante o exposto, a pesquisa foi conduzida da seguinte forma: Com o estudo de caso foi identificado, por meio dos relatórios gerados, os procedimentos utilizados no PAS da UNIFAL-MG para aplicar as sanções da Lei nº 14.133/2021. Em seguida, com a utilização do levantamento bibliográfico e documental foi possível apresentar, por meio de um quadro descritivo, quais procedimentos estão previstos na Lei nº 14.133/2021 para a instrução do PAS. Diante dos relatórios do estudo de caso e do quadro com os procedimentos previstos na lei, foi possível elaborar o modelo normativo contendo os procedimentos necessários para a instrução do PAS na UNIFAL-MG.

A Figura 2 – Fluxograma da dissertação, apresenta uma síntese da pesquisa para ilustrar a estrutura do trabalho.

Figura 2 – Fluxograma da dissertação



Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Após apresentada a estrutura da pesquisa, o próximo capítulo apresentará o estudo de caso sobre o PAS nº 23087.013153/2024-95 com a análise e discussão dos resultados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao acessar o PAS nº 23087.013153/2024-95, foi possível identificar todos os documentos do processo, realizando uma análise descritiva do PAS. O Quadro 7 – documentos do PAS, informa quais são os documentos.

Quadro 7 – documentos do PAS

(continua)

PAS Nº 23087.013153/2024-95
<ol style="list-style-type: none"> 1. Despacho 129; 2. Edital Pregão nº 049-2023; 3. Ata de Registro de Preços; 4. Relatório SICAF; 5. Nota de empenho 2024NE000134; 6. E-mail envio nota de empenho; 7. Comunicação cobrança; 8. OFÍCIO 61; 9. Notificação 14; 10. E-mail notificação 14 11. Comprovante CHECK LIST CORREIOS. PLP. COMPROVANTE DE ENTREG 12. Manifestação do fornecedor quanto a notificação; 13. Portaria 1647/2023 Comissão Permanente; 14. Despacho Administrativo 347; 15. Despacho Administrativo 348; 16. Justificativa; 17. Decisão de Penalidade; 18. Intimação 16/2024; 19. Guia GRU para pagamento da Multa; 20. E-mail envio de decisão, intimação e GRU; 21. Correspondência PLP envio Dec. Int. 16 e GRU; 22. Correspondência AR – 1; 23. Correspondência AR - 1.1; 24. E-mail o Notificações - empresa não regularizou a entrega; 25. Despacho Administrativo 407; 26. Despacho Administrativo 412; 27. Despacho Administrativo 413; 28. Despacho (PF) 272; 29. Publicação no DOU das Penalidades; 30. Despacho Administrativo 437; 31. Relatório Penalidade - Multa – SICAF; 32. Relatório Penalidade - Impedimento – SICAF; 33. Registro Sanção de impedimento – CEIS; 34. Registro Sanção de Multa – CEIS; 35. Despacho Administrativo 442; 36. Regimento 2024RO001825; 37. Despacho Administrativo 229; 38. E-mail Nota de Empenho CANCELADA;

Quadro 7 – documentos do PAS

(conclusão)

PAS N° 23087.013153/2024-95
39. Documento Valor Mínimo Dívida Ativa da União; 40. Documento Valor Mínimo Dívida Ativa da União 2; 41. Despacho Administrativo 454 e; 42. Despacho Administrativo 455.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

De acordo com Oliveira (2024) o processo administrativo pode ser dividido em 3 (três) fases, a introdutória ou inicial, que corresponde na identificação do autor da solicitação, seja de ofício ou por provocação; a fase preparatória ou instrutória, que compreende na juntada de documentos necessários que irão subsidiar a tomada da decisão pela autoridade competente, como relatórios, alegações das partes, provas, documentos etc; e a fase decisória ou de julgamento, etapa em que a decisão é proferida, assim como a intimação das partes sobre o teor decisório e a publicação.

Justen Filho (2024) também leciona que é possível afirmar que todo procedimento contém pelo menos essas 3 (três) etapas, ainda que outras existam, a depender da especificidade da norma. Complementa ainda que na primeira etapa, a de instauração, os interessados são informados da possível decisão administrativa sobre o tema proposto, a fim de manifestarem previamente.

No Quadro 8 – Análise do PAS, são identificadas as 3 (três) etapas do processo administrativo proposto por Oliveira (2024), e com a utilização da técnica de análise descritiva sobre cada documento, foi relatado as principais informações que cada um contém, a fim de identifica-los melhor para a análise interpretativa a ser feita em seguida.

Quadro 8 – Análise do PAS

(continua)

PAS N° 23087.013153/2024-95
Fase introdutória ou inicial
1. Despacho 129; <ul style="list-style-type: none"> • Esse documento identifica o autor da ação, no caso, a Divisão de Almojarifado da UNIFAL-MG. Por meio do processo n° 23087.008422/2024-00, em 21/08/2024, a Divisão de Almojarifado solicitou à SLE para que instaurasse o PAS em razão da falta de entrega dos produtos constantes na Nota de Empenho – NE (doc. com força de contrato) n° 2024NE000134 – 50 unidades de fita isolante adesiva de 19mm x 20m e, 100 unidades de velcro 20mm x 3m.

Quadro 8 – Análise do PAS

(continuação)

PAS Nº 23087.013153/2024-95	
Fase preparatória ou instrutória	
Após o Despacho 129, foram juntados os documentos necessários para análise e tomada de decisão pela autoridade competente:	
2.	Edital Pregão nº 049-2023; <ul style="list-style-type: none"> (instrumento convocatório)
3.	Ata de Registro de Preços; <ul style="list-style-type: none"> (documento com força de contrato)
4.	Relatório SICAF; Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF “é o Sistema que permite que fornecedores de todo o Brasil e mundo possam se cadastrar e ter acesso a Compras realizadas pelos órgãos públicos. Para participação em licitações públicas é necessário o cadastro no SICAF” (Brasil, 2024b) ²⁰ . Esse documento contém informações da contratada, como endereço, e-mail, telefone, dados do sócio administrador etc. Informações necessárias para o envio de correspondências e meios para contato.
5.	Nota de empenho 2024NE000134; <ul style="list-style-type: none"> (documento com força de contrato, contém, em síntese, a identificação da contratante e contratada, descrição dos itens, valores, quantidades requeridas, prazo de entrega, emitida em 17/01/2024)
6.	E-mail envio nota de empenho; Envio da NE nº 2024NE000134 em 26/01/2024, por e-mail, pelo setor de compras, à contratada, solicitando a entrega dos produtos.
7.	Comunicação cobrança; Envio de e-mail do Setor de Notificações cobrando a entrega da NE nº 2024NE000134 em 21/03, 02/04 e 10/04/2024.
8.	OFÍCIO 61; <ul style="list-style-type: none"> Solicitação do Setor de Notificações/Almoxarifado para o Pró-Reitor de Administração e Finanças notificar a contratada pela falta de entrega dos produtos constantes na NE nº 2024NE000134. Solicitação realizada por meio do processo nº 23087.008422/2024-00 (conforme referência constante no documento).
9.	Notificação 14; <ul style="list-style-type: none"> Elaborada Notificação nº 14/2024 em 10/06/2024. Notificação realizada no processo nº 23087.008422/2024-00 (conforme referência constante no documento).
10.	E-mail notificação 14; <ul style="list-style-type: none"> Envio da Notificação nº 14/2024 no e-mail da contratada em 10/06/2024. Mesmo e-mail cadastrado no SICAF.
11.	Comprovante CHECK LIST CORREIOS. PLP. COMPROVANTE DE ENTREGA; <ul style="list-style-type: none"> Comprovante de postagem da Notificação nº 14/2024 via correios e comprovante de entrega em 17/06/2024. Mesmo endereço cadastrado no SICAF.

²⁰Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sicaf-digital#:~:text=O%20Sistema%20de%20Cadastro%20de,necess%C3%A1rio%20o%20cadastro%20no%20SICAF>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Quadro 8 – Análise do PAS

(continuação)

PAS Nº 23087.013153/2024-95	
Fase preparatória ou instrutória	
12. Manifestação do fornecedor quanto a notificação;	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestação da contratada em 26/06/2024, via e-mail, em resposta à Notificação nº 14/2024. Informou que regularizou as pendências junto ao fabricante e solicitou autorização para realizar a entrega. Setor de Notificações respondeu o e-mail no mesmo dia autorizando a entrega.
13. Portaria 1647/2023 Comissão Permanente;	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria de constituição da Comissão Permanente que atuará no PAS, conforme exigido no art. 158 da Lei nº 14.133/2021.
14. Despacho Administrativo 347;	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitação da Comissão Permanente ao Pró-Reitor de Administração e Finanças (autoridade competente) para instauração do PAS pela Comissão Permanente em 26/08/2024, em razão da falta de entrega dos produtos constantes na NE 2024NE000134. Mesmo após notificada, a contratada não regularizou a entrega.
15. Despacho Administrativo 348;	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizada a instauração e prosseguimento do PAS pelo Pró-Reitor de Administração e Finanças – Em exercício.
16. Justificativa;	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de análise dos documentos de instrução juntados no processo pela Comissão Permanente com sugestão de aplicação das penalidades de multa no valor de R\$ 325,90 (trezentos e vinte e cinco reais e noventa centavos), referente ao valor total de R\$ 1.629,50 (mil seiscentos e vinte e nove reais e cinquenta centavos), dos produtos não entregues, que corresponde a 20% desse valor, cumulada com impedimento de licitar e contratar pelo período de 01 (um) mês, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial da União - DOU.
Fase decisória ou de julgamento	
17. Decisão de Penalidade;	<ul style="list-style-type: none"> • Decisão de penalidade proferida pela autoridade competente (Pró-Reitor de Administração de Finanças) na forma sugerida pela Comissão Permanente.
18. Intimação 16/2024;	<ul style="list-style-type: none"> • Em síntese, é a intimação da contratada para tomar conhecimento da decisão de penalidades, podendo já pagar a multa aplicada ou apresentar recurso sobre a decisão e especificar as provas que pretende produzir, caso já não possam ser encaminhadas juntamente com a defesa escrita, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar do recebimento da intimação, a ser apresentado na Pró-Reitoria de Administração e Finanças - Proaf, exclusivamente pelo e-mail indicado ou por protocolo na instituição.
19. Guia GRU para pagamento da Multa;	<ul style="list-style-type: none"> • Guia de Recolhimento da União – GRU para pagamento da multa aplicada, enviada junto com a intimação nº 16/2024.
20. E-mail envio de decisão, intimação e GRU;	<ul style="list-style-type: none"> • Envio da intimação nº 16/2024, decisão de penalidade e GRU à contratada, via e-mail (o mesmo cadastrado no SICAF) em 28/08/2024.

Quadro 8 – Análise do PAS

(continuação)

PAS Nº 23087.013153/2024-95	
Fase decisória ou de julgamento	
21. Correspondência PLP envio Dec. Int. 16 e GRU;	<ul style="list-style-type: none"> Envio da intimação nº 16/2024, decisão de penalidade e GRU à contratada, via correios (o mesmo cadastrado no SICAF) em 29/08/2024.
22. Correspondência AR – 1;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante de Aviso de Recebimento – AR do envio da intimação nº 16/2024, decisão de penalidade e GRU, via correios. Documentos recebidos em 05/09/2024.
23. Correspondência AR - 1.1;	<ul style="list-style-type: none"> Idem item 22.
24. E-mail o Notificações - empresa não regularizou a entrega;	<ul style="list-style-type: none"> E-mail do Setor de Notificações em 27/09/2024, constatando que a contratada não realizou a entrega dos produtos constantes na NE 2024NE000134, nem tanto apresentou qualquer manifestação.
25. Despacho Administrativo 407;	<ul style="list-style-type: none"> Constatação feita pela Comissão Permanente de que não houve interposição de recurso pela contratada sobre a intimação nº 16/2024, nem tanto a realização da entrega da NE 2024NE000134. Despacho enviado à Proaf em 30/09/2024.
26. Despacho Administrativo 412;	<ul style="list-style-type: none"> Determinação do Pró-Reitor de Administração e Finanças para a Comissão Permanente remeter os autos à Procuradoria Jurídica Federal - Projur junto à UNIFAL-MG para manifestação sobre a regularidade processual do PAS, sobretudo, acerca do atendimento ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Caso o PAS esteja regular, determinou a publicação das penalidades no DOU. Após, que o processo fosse encaminhado ao pregoeiro para o registro das penalidades no SICAF. Após, que a NE nº 2024NE000134 fosse cancelada. Após, não havendo o pagamento da multa, que os autos fossem enviados à Projur para inscrição da contratada no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), assim como a execução da multa em Dívida Ativa da União.
27. Despacho Administrativo 413;	<ul style="list-style-type: none"> Envio do PAS à Projur para verificação da regularidade processual pela Comissão Permanente.
28. Despacho (PF) 272;	<ul style="list-style-type: none"> Projur constatou que houve regularidade processual.
29. Publicação no DOU das Penalidades;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante de publicação no DOU das penalidades aplicadas à contratada.
30. Despacho Administrativo 437;	<ul style="list-style-type: none"> Envio do PAS à pregoeira para registrar as penalidades aplicadas no SICAF, a contar da data de publicação da decisão no DOU. Houve a integração entre o banco de dados do CEIS com o SICAF, basta que o registro seja feito em um deles que automaticamente será replicado para o outro (Brasil, 2024c).

Quadro 8 – Análise do PAS

(continuação)

PAS Nº 23087.013153/2024-95	
Fase decisória ou de julgamento	
31. Relatório Penalidade - Multa – SICAF;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante do registro da penalidade de multa no SICAF.
32. Relatório Penalidade - Impedimento – SICAF;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante do registro da penalidade de impedimento de licitar e contratar no SICAF.
33. Registro Sanção de impedimento – CEIS;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante do registro da penalidade de impedimento de licitar e contratar no CEIS.
34. Registro Sanção de Multa – CEIS;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante do registro da penalidade de multa no CEIS.
35. Despacho Administrativo 442;	<ul style="list-style-type: none"> Envio do PAS para o Setor de Contabilidade realizar o cancelamento da NE nº 2024NE000134.
36. Regimento 2024RO001825;	<ul style="list-style-type: none"> Comprovante do cancelamento da NE nº 2024NE000134.
37. Despacho Administrativo 229;	<ul style="list-style-type: none"> Informação do Setor de Contabilidade que não houve o pagamento da penalidade de multa.
38. E-mail Nota de Empenho CANCELADA;	<ul style="list-style-type: none"> E-mail de comunicação enviado à contratada de que a NE nº 2024NE000134 foi cancelada, anexo o comprovante de cancelamento, com cópia do envio ao setor requisitante para tomar ciência do cancelamento e providenciar nova solicitação de compra, caso seja de interesse.
39. Documento Valor Mínimo Dívida Ativa da União;	<ul style="list-style-type: none"> Despacho informativo de 17/09/2020 da Equipe Nacional de Cobrança - ENAC da Procuradoria Geral Federal - PGF, vinculada e subordinada à Advocacia Geral da União – AGU, sobre a Portaria Normativa AGU nº 377/2011 que autoriza os órgãos da PGF a <u>não efetuar a inscrição</u> de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, em dívida ativa da União de valores igual ou inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Contudo, a Portaria Normativa AGU nº 377/2011 foi revogada pela Portaria Normativa AGU nº 90/2023²¹. Em seu art. 7º, III, <u>permite a inscrição</u> de créditos, relativos a um mesmo devedor, quando o valor for superior a R\$ 1.000,00 (mil reais). No entanto, conforme art. 4º, II, da mesma portaria, fica autorizado aos órgãos da PGF o <u>não ajuizamento de ações judiciais</u> para cobrança de créditos, relativos a um mesmo devedor, quando o valor for igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).
40. Documento Valor Mínimo Dívida Ativa da União 2;	<ul style="list-style-type: none"> Idem documento 39, despacho informativo de 01/12/2021.

²¹ Disponível em: <https://legis.agu.gov.br/intralegis/Atos/TextoAto/246637>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Quadro 8 – Análise do PAS

(conclusão)

PAS Nº 23087.013153/2024-95
Fase decisória ou de julgamento
<p>41. Despacho Administrativo 454 e;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Despacho da Comissão Permanente para a Proaf informando que o valor da multa (R\$ R\$ 325,90) não ultrapassou o limite de R\$ 1.000,00 (mil reais), para inscrição no – CADIN, conforme estabelecido no art. 2º, II, da Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN Nº 819/2023²², bem como não ultrapassou o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais) para inscrição e ajuizamento de ação em dívida ativa da União, pela Portaria Normativa nº 377/2011 da AGU.
<p>42. Despacho Administrativo 455.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Despacho da Proaf para a Comissão Permanente/SLE arquivar o PAS provisoriamente pelo período de 12 (doze) meses para posterior verificação do pagamento. Não quitada a multa, determinou que o valor seja atualizado para verificar se atinge o mínimo para inscrição no CADIN e na dívida ativa da União.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Feita a identificação das principais informações que contém em cada documento do PAS em estudo, além da apresentação das 3 (três) etapas do processo propostas por Oliveira (2024), a próxima etapa utilizou a técnica de análise interpretativa sobre os Quadros 7 e 8, aliada à técnica da observação participante, que identificou os procedimentos seguidos na condução do PAS em estudo. Reforçando que, de acordo com Justen Filho (2024), procedimento é o caminho que o processo precisa seguir.

Primeiramente, nota-se que o Setor de Notificações enviou *e-mail's* de cobrança à contratada pela falta de entrega dos produtos constantes na NE nº 2024NE000134 em 3 (três) datas distintas (21/03/24, 02/04/24 e 10/04/24) na tentativa de solução amigável da inadimplência, contudo, não logrou êxito na diligência realizada.

Por conseguinte, diante da inadimplência, o Setor de Almoxarifado instaurou o processo administrativo nº 23087.008422/2024-00, relatou as tentativas frustradas de cobrança de entrega da NE nº 2024NE000134 e encaminhou o processo à Proaf, por meio do Ofício 61 (doc. 8, Quadro 8 – Q.8), para que a contratada fosse notificada.

Nesse mesmo processo o Pró-Reitor de Administração e Finanças emitiu a Notificação nº 14/2024, a qual foi encaminhada via e-mail e correios à contratada (mesmos endereços informados no SICAF). Foi concedido um prazo de 15 (quinze) dias úteis para a regularização da entrega ou para apresentação de defesa prévia, nos termos do art. 157 e 158 da Lei nº 14.133/2021.

²² Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=132390> . Acesso em: 20 nov. 2024.

Nota-se que logo na Notificação inicial nº 14/2024 foi assegurado à contratada o direito de apresentar sua defesa prévia contra à inadimplência contratual relatada no documento, conforme prerrogativa estabelecida pelos princípios do contraditório e ampla defesa.

Por conseguinte, a contratada recebeu a notificação via correios em 17/06/2024 (AR doc. 11, Q.6). Iniciando a contagem do prazo dia 18/06/24, com prazo final para regularização ou apresentação de defesa prévia até dia 09/07/24.

O prazo transcorreu sem a regularização da entrega e sem apresentação de defesa prévia. Contudo, no dia 26/07/24 a contratada encaminhou um e-mail, ao Setor de Almoxarifado informando que regularizou as pendências junto ao fabricante e solicitou autorização para realizar a entrega. O e-mail foi reencaminhado ao Setor de Notificações que respondeu o e-mail no mesmo dia autorizando a entrega, além de solicitar previsão de prazo.

No dia 21/08/24 o Setor de Almoxarifado emitiu o Despacho Administrativo 129/2024 à SLE (doc. 1, Q.6) relatando que a contratada não realizou a entrega dos produtos constantes na NE nº 2024NE000134, nem tanto apresentou defesa prévia, mesmo após devidamente notificada, solicitando a instauração do PAS.

Nota-se que antes da instauração do PAS, o setor de Notificações, juntamente com o de Almoxarifado, realizaram diligências para solucionar a inadimplência. Portanto, quando o requerimento e documentos para a instauração do PAS foi enviado à Comissão, por meio do processo nº 23087.008422/2024-00, o primeiro procedimento que direcionou o caminho que o PAS precisava seguir foi a verificação realizada pela Comissão sobre a conformidade dos documentos juntados pelo requerente, no caso o Setor de Almoxarifado, para dar início à instauração e instrução do PAS.

Em atenção ao princípio da legalidade foi constituída Comissão para atuar na condução do PAS para aplicar as penalidades previstas na Lei nº 14.133/2023, conforme art. 158 da referida lei.

Diante da solicitação, a Comissão atestou a conformidade dos documentos ao instaurar o PAS nº 23087.013153/2024-95, incluindo documentos juntados pelo Setor de Almoxarifado/Notificação, constantes no processo nº 23087.008422/2024-00 (docs. 1 a 12, Q.6), bem com a Portaria nº 1647 de 5 de julho de 2023 que instituiu a Comissão Permanente de atuação em PAS. Esse foi o segundo procedimento realizado para conduzir a instrução do PAS.

Após a juntada dos documentos comprobatórios, embora o PAS já estivesse sido instaurado, a Comissão solicitou a instauração do PAS à autoridade competente, no caso, ao

Pró-Reitor de Administração e Finanças, que autorizou a instauração e prosseguimento do PAS. Esse foi o terceiro procedimento realizado para conduzir a instrução do PAS.

Em seguida, a Comissão redigiu um relatório de análise processual sobre os documentos juntados e enviou à Proaf. No relatório, apontou a inadimplência contratual cometida pela contratada; os itens do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 49/2023 que foram violados pela inadimplência contratual; a indicação dos artigos da Lei nº 14.133/2021 que amparava a aplicação de sanções pela conduta inadimplente da contratada; e a sugestão de aplicação das penalidades de multa e impedimento de licitar e contratar. Esse foi o quarto procedimento realizado para conduzir a instrução do PAS.

Nessa análise realizada pela comissão, destaca-se presente o princípio da legalidade ao sugerir aplicação das penalidades previstas na Lei nº 14.133/2021 diante da inadimplência contratual por falta de entrega do objeto licitado, conduta passível de punição conforme prevista na própria norma. O princípio da motivação dos atos administrativos é justificado pela inadimplência contratual que motivou a instauração do PAS e a apuração dos fatos e fundamentos no curso do processo.

Está previsto o princípio da vinculação ao edital por prever a conduta vedada, a sanção aplicável e a base de cálculo para a multa previamente estabelecida no edital de licitação. Percebe-se também que foi observado o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, que entre a penalidade máxima de até 3 (três) anos de impedimento de licitar e contratar, houve a sugestão dessa penalidade pelo período de 01 (um) mês em razão da inadimplência contratual, considerando o prejuízo causado à Administração pela falta de entrega.

Contudo, não foram observadas às circunstâncias agravantes e atenuantes na sugestão de aplicação das penalidades conforme dispõe o art. 156, §1º, III da Lei nº 14.133/2021, pois para que possa agravar ou atenuar a pena, prescinde de normativa que estabeleça objetivamente as circunstâncias. Não há menção a nenhuma norma ou documento juntado no PAS que disponha sobre essas circunstâncias.

Diante do relatório da Comissão, o Pró-Reitor de Administração e Finanças decidiu em aplicar as penalidades à contratada conforme sugerido, indicando os fatos e fundamentos legais. Na própria decisão foi determinado os procedimentos seguintes para conduzir a instrução do PAS, como: a intimação da contratada para tomar ciência da decisão com prazo para recurso em até 15 (quinze) dias úteis; após o decurso do prazo e análise de eventual recurso, que os autos fossem enviados à Projur para manifestação sobre a regularidade processual; que as penalidades fossem publicadas no DOU e posteriormente registradas no SICAF pelo pregoeiro (agente de contratação) e; que o PAS fosse encaminhado ao setor financeiro para o

cancelamento da NE nº 2024NE000134 e enviado à Projur para inscrição e execução do débito na Dívida Ativa da União, caso a multa não estivesse paga.

Conforme determinado, a Comissão emitiu a GRU em nome da contratada para o pagamento da multa com prazo de 30 (trinta) dias, redigiu a intimação nº 16/2024 e enviou esses documentos, juntamente com a decisão, à contratada via e-mail e correios (mesmos endereços informados no SICAF).

A contratada recebeu a intimação nº 16/2024, a GRU e a decisão em 05/09/2024. Passados os 15 (quinze) dias úteis do recebimento, a Comissão constatou que a contratada não apresentou recurso e verificou junto ao Setor de Notificações que a entrega dos produtos constantes na NE 2024NE000134 não foi efetuada. Em ato contínuo, a Comissão comunicou o Pró-Reitor de Administração e Finanças, por meio do despacho administrativo nº 407/2024, sobre a ausência de manifestação e regularização da entrega.

Conforme intimação nº 16/2024 houve a oportunidade para apresentação de recurso, garantindo novamente a oportunidade ao contraditório e ampla defesa, que possibilitaria a revisão da decisão em segunda instância administrativa, em obediência também ao princípio do duplo grau de jurisdição, caso a autoridade que aplicou a sanção não reconsiderasse as penalidades, no entanto, a contratada não apresentou a peça recursal.

Assim sendo, como não houve apresentação de recurso, não foi aplicado o princípio da proibição da reformatio in pejus (reforma para pior).

O Pró-Reitor de Administração e Finanças tomou ciência da situação e determinou o prosseguimento dos trâmites processuais conforme estabelecido na decisão.

Assim sendo, o PAS foi encaminhado à Projur, que manifestou a regularidade processual; as penalidades foram publicadas no DOU pela Comissão; registradas no SICAF pelo pregoeiro; o PAS foi encaminhado ao setor financeiro, que cancelou a NE nº 2024NE000134 e constatou que a multa não foi paga e; a contratada e o requisitante foram comunicados sobre o cancelamento da NE nº 2024NE000134.

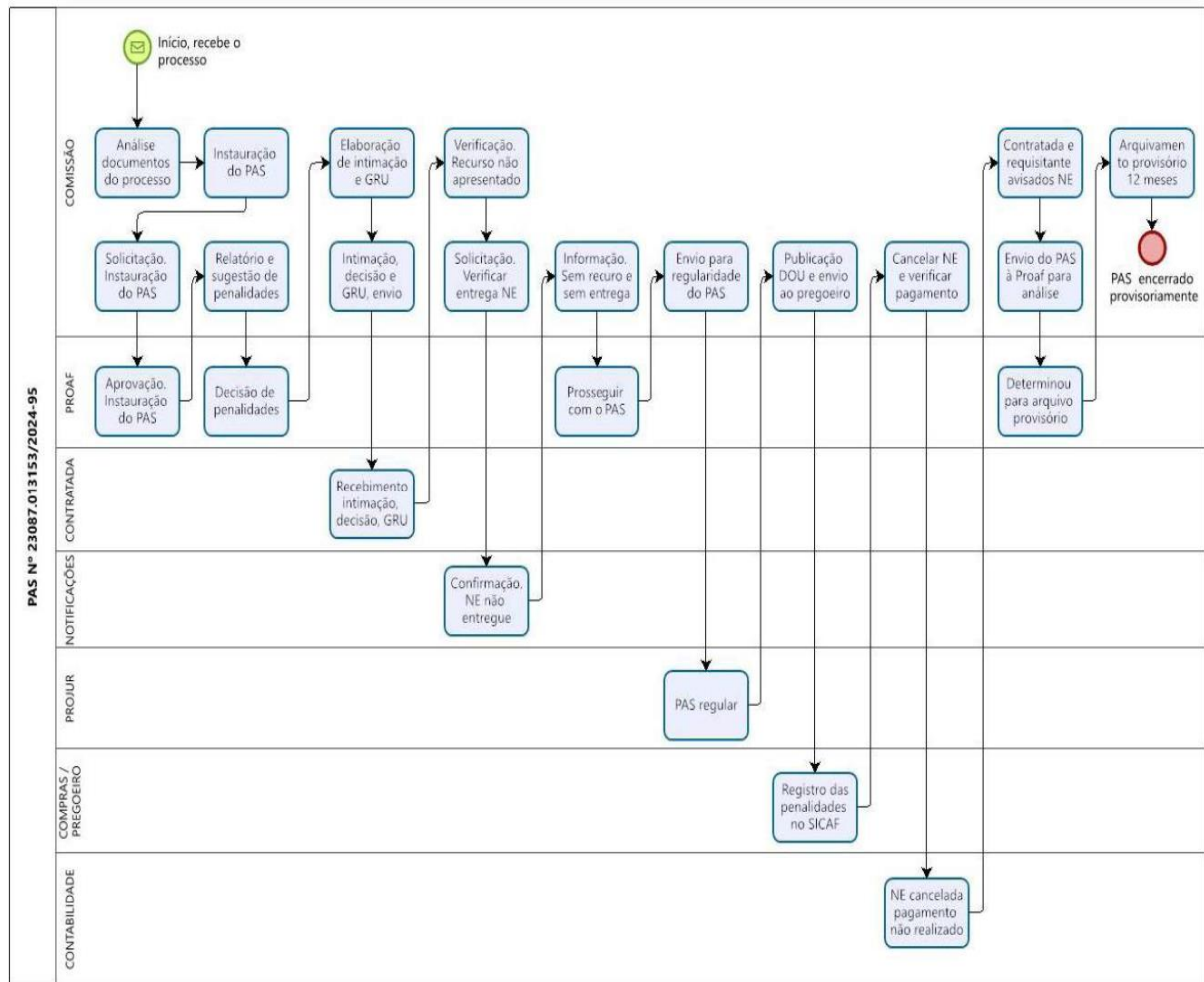
Quanto ao envio do PAS à Projur para inscrição e execução do débito na Dívida Ativa da União, tendo em vista que o valor da multa não ultrapassou o limite de R\$ 1.000,00 (mil reais), conforme estabelecido pelo art. 2º, II, da PGFN Nº 819/2023, para inscrição no CADIN, a Comissão encaminhou o PAS à Proaf para análise e manifestação.

O Pró-Reitor de Administração e Finanças determinou o arquivamento provisório do PAS pelo período de 12 (doze) meses, para posterior verificação se a multa foi quitada pelo devedor e, na falta de pagamento, que o valor fosse atualizado para fins de inscrição no CADIN, bem como em Dívida Ativa da União, se o valor atingir o mínimo necessário.

Portanto, o PAS foi arquivado provisoriamente em 29/10/2024 e, pela análise do processo em estudo, foi identificado que sua condução respeitou o devido processo legal com suas garantias inerentes, como a aplicação dos princípios da legalidade; do contraditório e ampla defesa; da vinculação ao edital; da motivação; da razoabilidade e proporcionalidade e; do duplo grau de jurisdição.

A Figura 3 – Fluxograma do PAS, apresenta a tramitação que o processo teve a partir do recebimento pela Comissão.

Figura 3 – Fluxograma do PAS



Fonte: Elaborada pelo autor (2024) a partir do *software* Bizagi Modeler.

Esse foi todo o caminho que o PAS nº 23087.013153/2024-95 seguiu para apurar a responsabilidade contratual da contratada e aplicar as penalidades de multa no valor de R\$ 325,90 (trezentos e vinte e cinco reais e noventa centavos), cumulada com impedimento de licitar e contratar pelo período de 01 (um) mês em razão da inadimplência contratual.

Diante do estudo do PAS nº 23087.013153/2024-95, o Quadro 9 dispõe sobre os procedimentos que conduziram o processo, o que responde ao problema da pesquisa ao

apresentar como a UNIFAL-MG realiza a instrução do PAS, previsto na Lei nº 14.133/2021, diante de lacunas nas regras processuais e procedimentais para a instrução desse processo.

Quadro 9 – Procedimentos do PAS

PAS Nº 23087.013153/2024-95
Recebida a solicitação de aplicação de penalidades pelo requerente, no caso, o Setor de Almoxarifado, a Comissão realizou os seguintes procedimentos para a instrução do PAS:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificação da conformidade dos documentos apresentados pelo requerente, especialmente o envio da notificação com AR; 2. Instauração do PAS e juntada de outros documentos necessários para a instrução do processo; 3. Solicitação de autorização para instauração e prosseguimento do PAS à autoridade competente, no caso, o Pró-Reitor de Administração e Finanças; 4. Elaboração de relatório sobre a inadimplência contratual com sugestão de aplicação de penalidades; <ul style="list-style-type: none"> • (Decisão do Pró-Reitor) 5. Elaboração da intimação e GRU; 6. Envio decisão, intimação e GRU à contratada; 7. Confirmação da ausência de recurso e da falta de entrega da NE 2024NE000134; 8. Envio do PAS ao Pró-Reitor para tomar ciência da presente situação; <ul style="list-style-type: none"> • (Determinação do Pró-Reitor para prosseguir com os trâmites processuais) 9. PAS encaminhado à Projur para verificação da regularidade processual; 10. Publicação das penalidades no DOU; 11. Publicação das penalidades no SICAF; 12. Cancelamento da NE 2024NE000134; 13. Envio do comprovante de cancelamento da NE ao requisitante e contratada; 14. Multa não atingiu o valor para inscrição no CADIN, envio do PAS ao Pró-Reitor para análise e manifestação; <ul style="list-style-type: none"> • Determinação do Pró-Reitor para arquivamento provisório por 12 meses; 15. PAS arquivado provisoriamente.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Nota-se que além da utilização dos procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021 na instrução do PAS nº 23087.013153/2024-95, os achados no Quadro 9 indicam que foram utilizados outros procedimentos na condução do PAS, como a verificação da conformidade dos documentos iniciais para instrução do PAS, verificação se a multa atingiu o valor para inscrição no CADIN, entre outros. Esses procedimentos tiveram respaldo pela aplicação dos princípios da legalidade; do contraditório e ampla defesa; da vinculação ao edital; da motivação; da razoabilidade e proporcionalidade, entre outros que convergem com o devido processo legal, conforme apresentado no estudo, necessários para suprir as lacunas na matéria sancionatória da Lei nº 14.133/2021.

Outro ponto de análise foi o fato da Comissão Permanente ter instaurado o PAS antes de solicitar autorização ao Pró-Reitor de Administração e Finanças. Apenas após instaurado o PAS que a Comissão Permanente solicitou a autorização para instauração e prosseguimento do PAS, invertendo a ordem procedimental.

De todo modo, ainda que tenha ocorrido a inversão da solicitação e instauração do PAS, houve autorização pela autoridade competente logo em seguida, o que permitiu o prosseguimento do PAS sem problemas. Ressalta-se que essa inversão será corrigida no modelo normativo proposto neste estudo.

Ante o exposto, observa-se que, embora os procedimentos utilizados no PAS nº 23087.013153/2024-95 tenham se pautado por diversos princípios constitucionais, a ausência de normas procedimentais claras exigiu da Comissão Permanente um exercício de autointegração normativa, preenchendo as lacunas da Lei nº 14.133/2021 com base em boas práticas institucionais. Tal conduta está em consonância com a Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio, especialmente quanto à autointegração por princípios.

No entanto, a ausência de diretrizes normativas objetivas pode fragilizar a segurança jurídica e a isonomia, pontos também sensíveis à perspectiva bobbiana da coerência e unidade do ordenamento jurídico. Assim, os achados deste estudo de caso evidenciam tanto a funcionalidade dos princípios como mecanismos integradores, quanto os riscos da excessiva discricionariedade quando a norma infraconstitucional é omissa.

Ressalta-se que a existência de um regulamento interno não é condição necessária para a validade do PAS, desde que haja respeito aos princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa, motivação, proporcionalidade, entre outros já comentados.

Contudo, a ausência de normatização interna pode gerar inconsistências ou insegurança jurídica, especialmente em casos mais complexos, pois, embora haja certa flexibilidade no direito administrativo sancionador, essa flexibilidade não substitui a segurança jurídica de uma norma interna bem estruturada.

Portanto, realizada a análise do PAS nº 23087.013153/2024-95, o *checklist* constante no apêndice A dessa pesquisa foi devidamente respondido, que auxiliará na elaboração do modelo normativo contendo os procedimentos necessários para a instrução do PAS na UNIFAL-MG.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Esta pesquisa se propôs analisar o modelo atual de instrução do Processo Administrativo Sancionador (PAS) adotado pela UNIFAL-MG sob a égide da Lei nº 14.133/2021, à luz das lacunas normativas existentes, com o propósito de propor um modelo normativo que observe o devido processo legal e suas garantias. Para alcançar o objetivo proposto, o procedimento metodológico adotado foi uma pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e um estudo de caso.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental para fundamentar a legitimidade da própria Administração Pública regulamentar um modelo normativo interno para conduzir o PAS na UNIFAL-MG.

Amparado na Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio, que reconhece a existência de lacunas em algumas leis, as quais não poderiam ser preenchidas unicamente pela própria lei, aliada à base legal do Poder Regulamentar previsto na CF/88, a Administração Pública possui a legitimidade para regulamentar a lei por decreto, regulamento, instrução normativa, resolução, regimento, portaria, deliberação, ou atos análogos, a fim de torná-la aplicável, contanto que não altere seu conteúdo.

Constatada a possibilidade, tendo em vista as lacunas na matéria sancionatória da Lei nº 14.133/2021, o primeiro objetivo específico do estudo foi verificar quais procedimentos estavam previstos na Lei nº 14.133/2021 para a instrução do PAS.

Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, foi possível elaborar o Quadro 2 – Referência normativa para o PAS na Lei nº 14.133/2021, que trouxe o agrupamento de todos os artigos da lei que tratam sobre o tema sancionatório para o PAS da Lei nº 14.133/2021. Diante desses artigos que tratam sobre o tema sancionatório, foi evidenciado que a lei trouxe pouquíssimas regras processuais e procedimentais para a instrução do PAS, condições de defesas distintas e, que não haveria possibilidade de defesa prévia quando aplicada a multa compensatória prevista no art. 157, conforme apontado por Luzia (2021). Niebuhr (2024) indicou que não haveria prazo para o infrator especificar as provas que pretendesse produzir quando a penalidade fosse multa ou advertência. Daniel (2023) destacou também que a Lei nº 14.133/2021 é silente quanto ao prazo de defesa para multa moratória prevista no art. 162, e sugere utilizar o mesmo prazo previsto para a multa compensatória. Todos esses pontos demonstraram as lacunas existentes na matéria sancionatória que maculam o devido processo legal na aplicação das sanções.

Foi evidenciado ainda que, embora Figueiredo (2021) considere que a lei trouxe regulamentação para as penas restritivas de direitos e para a penalidade de multa, ao mesmo tempo entende que não foi previsto um procedimento para a aplicação da penalidade de advertência, e que é lacunosa em relação à penalidade de multa. Desse modo, a principal problemática deste estudo se encontra justamente com as lacunas nas regras processuais e procedimentais para a instrução do PAS, pois ainda que haja algumas disposições sobre a matéria sancionatória na Lei nº 14.133/2021, não são suficientes para disciplinar toda a condução do PAS que obedeça ao devido processo legal, conforme constatado nos apontamentos supracitados pelos estudiosos sobre o tema, apontamentos que podem ser observados também pela leitura do quadro 2. Assim sendo, o primeiro objetivo específico foi atingido.

Por conseguinte, para identificar e descrever o procedimento adotado pela UNIFAL-MG na instrução do PAS com base na Lei nº 14.133/2021, identificando eventuais lacunas, fragilidades e riscos jurídico-institucionais decorrentes da ausência de normatização interna, segundo objetivo específico da pesquisa, foi utilizado o estudo de caso do PAS nº 23087.013153/2024-95, instaurado sob a égide da Lei nº 14.133/2021 na UNIFAL-MG em 22/08/2024.

Por meio do caso estudado, foi possível identificar todos os documentos do processo, conforme apresentado no Quadro 7 – documentos do PAS, além da descrição do conteúdo de cada um, conforme apresentado no Quadro 8 – Análise do PAS.

Os resultados da análise dos referidos quadros demonstraram que os procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021 estão presentes na instrução do PAS em estudo, como exemplo: Comissão para conduzir o PAS; prazo para defesa de 15 (quinze) dias úteis da intimação; prazo de 15 (quinze) dias úteis da intimação para apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretende produzir; multa entre 0,5% a 30% do valor do contrato, no caso foi de 20% e; registro das sanções no CEIS. Apenas às circunstâncias agravantes e atenuantes não foram observadas por falta de normativa que as disciplinem.

Os resultados do estudo de caso também demonstraram que a penalidade de impedimento de licitar e contratar por 1 (um) mês foi aplicada cumulativamente com a penalidade de multa, conforme art. 156, § 7º da Lei nº 14.133/2021, sendo utilizado o mesmo procedimento para aplicar as duas penalidades.

Isso significa que o procedimento utilizado na aplicação da multa preenche as lacunas na aplicação dessa penalidade, por exemplo, ao conceder à contratada prazo de 15 (quinze) dias úteis para apresentar defesa prévia, conforme Notificação nº14/2024; prazo de 15 (quinze) dias

úteis para especificar as provas que pretendia produzir, conforme Intimação nº 16/2024 e; constituição de comissão para conduzir o PAS; além dos demais procedimentos que respeitaram o devido processo legal, conforme constatado na análise.

Ademais, com o estudo de caso foi possível identificar quais procedimentos foram utilizados na condução do PAS nº 23087.013153/2024-95, conforme Quadro 9 – Procedimentos do PAS, que responde ao problema da pesquisa por apresentar como a UNIFAL-MG realiza a instrução do PAS, previsto na Lei nº 14.133/2021, diante de lacunas nas regras processuais e procedimentais para a instrução desse processo.

Na condução do PAS nº 23087.013153/2024-95 foi observado a utilização dos princípios legalidade; vinculação ao edital; motivação; razoabilidade e proporcionalidade; duplo grau de jurisdição e; proibição da reformatio in pejus (reforma para pior), para suprir as lacunas na matéria sancionatória da Lei nº 14.133/2021 e conduzir o PAS de acordo com o devido processo legal.

Por fim, para atingir ao terceiro e último objetivo específico em elaborar um modelo normativo contendo os procedimentos necessários para a instrução do PAS na UNIFAL-MG, foi utilizado: os resultados da pesquisa bibliográfica e documental, pois foi apresentado os procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021 para a instrução do PAS; os resultados do estudo de caso que identificou e descreveu os procedimentos utilizados no PAS da UNIFAL-MG e; o checklist constante no apêndice A.

Dessa forma, o caso analisado mostra que a prática administrativa, mesmo não normatizada, seguiu um procedimento coerente e juridicamente válido. Assim, é relevante reconhecer que a sistematização dessa prática por meio de norma interna não apenas evita nulidades, mas também contribui para a padronização institucional e para o controle social da Administração Pública.

Portanto, o modelo normativo está apresentado no apêndice B desta pesquisa, sendo a proposta de intervenção desse estudo, que também contempla o alcance do objetivo geral proposto, pois ele é o modelo normativo proposto a ser aplicado na condução de PAS na UNIFAL-MG.

Apesar da justificativa para a utilização de 1 (um) único caso e, que o estudo de caso único seja aceito por Yin (2015), esta pesquisa apresenta limitações para generalização ou mesmo especificidades do objeto do estudo de caso. Entretanto, considerando os diversos órgãos e instituições pertencentes à Administração Pública, direta, indireta e fundacional que utilizam a Lei nº 14.133/2021, no mínimo, estão obrigados a seguirem às regras processuais de natureza sancionatória administrativa estabelecidas na referida lei.

Não obstante, considera-se que a replicabilidade da metodologia dessa pesquisa permite a construção de modelos adaptáveis a outros órgãos que desejam institucionalizar a forma de conduzir o PAS.

Como sugestão de pesquisas futuras, tendo em vista que a Lei nº 14.133/2021 é utilizada Pela Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional de todos os entes federativos, sugere-se que sejam realizados novos estudos para a identificação dos procedimentos adotados na condução do PAS em outras entidades ou órgãos públicos, a fim de ampliar o conhecimento sobre o tema. Sugere-se ainda a consulta em outras instituições públicas sobre a existência de alguma norma interna ou modelo normativo que discipline a condução do PAS da Lei nº 14.133/2021. Existindo, será possível que o pesquisador realize uma análise comparativa desses documentos entre as instituições, propondo sugestões de melhoramento e contribuindo com a ampliação do conhecimento sobre o tema, além de possibilitar o aperfeiçoamento dos modelos e normas já existentes.

REFERÊNCIAS

- AVELAR, Daniel Martins. Contratação direta (art. 72 a 75). *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei no 14.133/2021)**: principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Dialética, 2023. cap. 18, p. 199 – 215.
- AZEVEDO, Dalmo de. **Direito administrativo decifrado**. 2. ed. rev., atual., reform. Rio de Janeiro: Método, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559646401>. Acesso em: 22 abr. 2024.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Sanções**. 2024a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes>. Acesso em: 29 maio 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.
- BRASIL. Integração completa de bancos de dados reforça transparência e agilidade em contratos governamentais: sincronização entre Sicaf e Ceis garante acesso ágil e preciso a informações sobre sanções aplicadas a empresas. **Portal de Compras do Governo Federal**. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/integracao-completa-de-bancos-de-dados-reforca-transparencia-e-agilidade-em-contratos-governamentais>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.
- BRASIL. Lei Federal nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 nov. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 1º ago. 2024.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.
- BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. 2024b. Página do gov.br na internet. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sicaf-digital#:~:text=O%20Sistema%20de%20Cadastro%20de,necess%C3%A1rio%20o%20cadastro%20no%20SICAF>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- BRASIL. Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN Nº 819, de 27 de julho de 2023. Estabelece normas para inclusão, suspensão, exclusão e consulta de registros no

Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jul. 2023d. seção 1, p. 53. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=132390>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Portaria Normativa AGU nº 90/2023, de 08 de maio de 2023. Regulamenta o art. 1º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o art. 19-D da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para autorizar no âmbito da cobrança e recuperação de créditos da União, das autarquias e fundações públicas federais, as medidas que enumera, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 maio 2023c. seção 1, p. 2. Disponível em: <https://legis.agu.gov.br/intralegis/Atos/TextoAto/246637>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 2023a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu.htm>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU**. 2023b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/carta-de-servicos/Servi%C3%A7os%20de%20apoio%20ao%20cidad%C3%A3o/perguntas-frequentes>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **Sanções administrativas**: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico. 2015c. (Caderno de Logística). Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>. Acesso em: 1º maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.120/AM**. Ação direta de inconstitucionalidade – Confederação Brasileira De Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL) – Entidade sindical investida de legitimidade ativa “*AD CAUSAM*” para instauração de controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal [...]. Requerente: Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL. Requerido: Governador do Estado do Amazonas; Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 16 out. 2008. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%22ainda%20que%20em%20sede%20meramente%20administrativa%22&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 2077/2017, 035.967/2016-1**. Representação. Fase externa do pregão. Indícios da prática de "coelho". Objeto licitado conflita com atribuições de cargo público. Parcialmente procedente. Oitiva. Audiência. Acatamento. Rejeição sem aplicação de multa. Apuração de conduta de licitante. Monitoramento. Relator: Min. Augusto Sherman, 20 de setembro de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2077%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 2552/2020, 002.288/2020-6.** Representação. Pedido de cautelar. Supostas irregularidades praticadas por órgão jurisdicionado na aplicação de penalidades e na suspensão do contrato por inexecução do objeto. Concessão de medida cautelar e determinação de oitiva. Interposição de agravo. [...]. Relator: Min. Weder de Oliveira, 23 de setembro de 2020a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2552%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 754/2015, 015.239/2012-8.** Auditoria para verificação do cumprimento do art. 7º da lei 10.520/2002, conforme acórdão 1.273/2012 - plenário. Inobservância do dispositivo legal por diversas unidades. Reincidência de empresas nas condutas tipificadas no art. 7º. oitivas e audiências. [...]. Relator: Min. Ana Arraes, 08 de abril de 2015a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A754%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão 9353/2020, 015.477/2020-7.** Representação. Anulação de habilitação. Pedido de medida cautelar. Indeferimento desse pedido. Representação parcialmente procedente. Determinação para correção de registro efetuado no sicaf. [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 08 de setembro de 2020b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A9353%2520ANOACORDAO%253A2020%2520/DTRERELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 10 jul. 2024.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação:** Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. rev., atual. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559770298>. Acesso em: 7 jul. 2024.

CAMARA, Rafael Rodrigues Pessoa de Melo. Aspectos gerais da nova lei de licitações e contratação pública. *In:* ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). **A nova lei de licitações.** São Paulo: Almedina, 2021. cap. 2, p. 40 – 68.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal.** 31. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620821>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 38. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559776078>. Acesso em: 19 abr. 2024.

CASTRO JR., Sérgio de. A questão do alcance de penas na nova lei de licitações. **CONJUR,** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-10/castro-jr-alcance-penas-lei-licitacoes>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 2024. Página do CNJ na internet. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do Canto. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553620452>. Acesso em: 6 ago. 2024.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. Infrações e sanções administrativas (art. 155 a 163). *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei no 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação**. São Paulo: Dialética, 2023. cap. 30, p. 349 – 366.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei no 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação**. São Paulo: Dialética, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649440>. Acesso em: 18 abr. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Uni, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788502220775>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FERREIRA, Otávio Sendtko. Recursos e encerramento da licitação. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite. 2021. cap. 10, p. 164 – 172. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

FERREIRA, Thassiana Bessa. **Diagnóstico das sanções administrativas aplicadas aos fornecedores de uma instituição pública de ensino**. 2019. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019. Disponível em: <http://bdtd.ufbm.edu.br/handle/tede/710>. Acesso em: 29 ago. 2024.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. Infrações administrativas e recursos em licitações e contratos administrativos. *In*: ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). **A nova lei de licitações**. São Paulo: Almedina, 2021. cap. 20, p. 540 – 561.

FONTENELLE, Bruno. Modalidades de licitação (art. 28 a 32). *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei no 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação**. São Paulo: Dialética, 2023. cap. 8, p. 109 – 121.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. *In*: GODOI, Christiane Kleinubing; MELLO, Rodrigo Bandeira de; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 4, p. 115 – 143.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 20-29, maio/jun. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 maio 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559771653>. Acesso em: 13 ago. 2024.

INSTITUTO NORBERTO BOBBIO. 2024. Página do INB na internet. Disponível em: <https://inb.org.br/norberto-bobbio/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Apresentação. *In*: BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1995. p. 7 - 18.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: nova lei 14.133/2021**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649822>. Acesso em: 13 mar. 2024.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite. 2021. cap. 7, p. 123 – 135. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620609>. Acesso em: 25 abr. 2024.

LUZIA, Cauê Vecchia. Regime jurídico de infrações e sanções administrativas. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite. 2021. cap. 16, p. 230 – 241. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620296>. Acesso em: 8 abr. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Apresentação. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 5 – 6. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 13. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775934>. Acesso em: 6 ago. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649600>. Acesso em: 8 abr. 2024.

PESSOA, Erick Alves. **Direito administrativo**. 2. ed. rev., atual., reform. Rio de Janeiro: Método, 2022. (Método essencial). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559644803>. Acesso em: 6 ago. 2024.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL (PROFIAP). **Dissertações**. Disponível em: <https://profiap.org.br/dissertacoes/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios jurídicos previstos na nova lei de licitações e contratos administrativos. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. cap. 2, p. 19 – 32. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287>. Acesso em: 02 fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553624771>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. rev., atual. São Paulo: Cortez, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788524925207>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SILVA, Claudete Maria da. **Aplicação do manual de processo administrativo sancionador**: um estudo de caso na UTFPR. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3972>. Acesso em: 29 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. 2024. Página da UNIFAL-MG na internet. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/>. Acesso em: 29 maio 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. Conselho Universitário. **Resolução N° 7, de 3 de maio de 2017**. Aprova o Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração e Finanças da UNIFAL-MG e dá outras providências. Alfenas: UNIFAL-MG, 2017. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/wp-content/uploads/sites/52/2021/07/Regimento-PROAF.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Organograma**. Alfenas: UNIFAL-MG, 2024. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/organograma/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Relato integrado 2023**. Alfenas: UNIFAL-MG, 2023. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/relatorios-de-gestao/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

VACATIO LEGIS. *In*: DICIO: Dicionário Online de Português. [S. l.]: 7Graus. 2024. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/vacatio-legis/>. Acesso em: 23 set. 2024.

VADE Mecum Brasil. 2024. Página na internet. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/palavra/juspositivismo>. Acesso em: 06 ago. 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788582602324>. Acesso em: 5 maio 2024.

ZIMLER, Benjamin. Prefácio. *In*: ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). **A nova lei de licitações**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 17 – 19.

APÊNDICE A – Checklist**1). Na aplicação da sanção foi considerada:**

A natureza e a gravidade da infração cometida;

sim - não

Observação: Natureza de descumprimento contratual por recusa em realizar a entrega do objeto licitado. Inadimplência grave em razão da inexecução total do contrato (NE 2024NE000134).

As peculiaridades do caso concreto;

sim - não

Observação: Recusa injustificada.

As circunstâncias agravantes ou atenuantes;

sim - **não**

Observação: Para que possa agravar ou atenuar a pena, prescinde de normativa que estabeleça objetivamente as circunstâncias. Não há menção a nenhuma norma ou documento juntado no PAS que disponha sobre essas circunstâncias.

Os danos que dela provierem para a Administração Pública;

sim - não

Observação: A ausência dos produtos licitados e requeridos (fita isolante, velcro) frustram as metas e objetivos propostos pelo requisitante, comprometendo o adequado funcionamento da área demandante na instituição.

A implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

sim - **não**

Observação: A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; e XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; do caput do art. 155, exigirá, como condição

de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável. No caso, não se trata de nenhuma dessas infrações, portanto, inaplicável.

2). A multa está entre 0,5% e 30% do valor do contratado?

sim - não

Observação: A multa aplicada foi de 20%.

3). A sanção de impedimento de licitar e contratar respeitou o prazo máximo de 3 (três) anos?

sim - não

Observação: O impedimento de licitar e contratar foi de 1 (um) mês.

4). Foi composta comissão por 2 (dois) ou mais servidores estáveis para conduzir o PAS?

sim - não

Observação: Conforme Portaria nº 1647 de 5 de julho de 2023.

5). A contratada foi intimada pela comissão para apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretende produzir no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação?

sim - não

Observação: Conforme intimação nº 16/2024.

6). A contratada pediu produção/juntada de novas provas?

sim - não

Observação: Não apresentou qualquer manifestação.

7). A sanção aplicada foi registrada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS?

sim - não

Observação: Conforme documentos de numeração 33 e 34 do Quadro 6 – documentos do PAS.

8). A contratada foi intimada para apresentar recurso sobre a sanção aplicada com prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data da intimação?

sim - não

Observação: Conforme intimação nº 16/2024

9). Houve apresentação de recurso?

sim - não

Observação: Conforme constatado no Despacho Administrativo 407, de numeração 25 do Quadro 8 – Análise do PAS.

APÊNDICE B – Modelo Normativo**MODELO NORMATIVO****SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL****INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº __ DE __, DE _____, DE 2025**

Dispõe sobre os procedimentos para a condução de processo administrativo sancionador – PAS na aplicação das sanções previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021 no âmbito da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

O Pró-Reitor de Administração e Finanças da Universidade Federal de Alfenas – Unifal-MG em conjunto com o Departamento de Assuntos Administrativos e Divisão de Legislações, Editais e Notificações, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 73 do Regimento Geral da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, Resolução nº 004, de 9 de abril de 2010, e o artigo 4º, inciso VII, do Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração e Finanças - Proaf, Resolução nº 7, de 3 de maio de 2017, RESOLVE:

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece os procedimentos para a instauração e instrução dos processos administrativos sancionatórios para a aplicação das sanções previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021 no âmbito da UNIFAL-MG.

Art. 2º O procedimento de apuração e aplicação de penalidades decorrentes de descumprimento total ou parcial das regras estabelecidas em edital de licitação, em contratação direta, em contrato, em nota de empenho, em termo de referência ou em projeto básico fica regulamentado por esta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Equipara-se a contrato qualquer acordo firmado entre as partes, ainda que com outra denominação, que estabeleça obrigações de dar, fazer, entregar, entre outras admitidas em direito, relacionadas à Lei nº 14.133/2021.

Art. 3º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – licitante: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Instrução Normativa, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta;

II – contratada: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração;

III – notificante: Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG;

IV – notificada: licitante ou contratada;

V – instrumento convocatório: edital de licitação, aviso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, termo de referência ou, procedimentos auxiliares;

VI – 1ª (primeira) instância: Pró-Reitoria de Administração e Finanças;

VII – 2ª (segunda) instância: Reitoria;

VIII – Sistema Eletrônico de Informações – SEI: sistema utilizado pela UNIFAL/MG para criar e instruir todos os processos administrativos da instituição de forma eletrônica;

IX – agente de contratação ou pregoeiro: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação;

X – Ata de Registro de Preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º Diante de alguma infração administrativa, a autoridade competente para notificar a licitante ou contratada é o Pró-Reitor de Administração e Finanças.

Parágrafo único. O gerenciamento, envio e acompanhamento da entrega da notificação será realizado pela Seção de Gerenciamento das Entregas de Materiais e Serviços –SGEMS juntamente com a Divisão de Almoxarifado.

Art. 5º O Pró-Reitor de Administração e Finanças é a autoridade competente para autorizar a instauração do Processo Administrativo Sancionador – PAS.

Art. 6º A Comissão Permanente instituída pela Portaria nº 1647, de 5 de julho de 2023, é a responsável por instruir, conduzir e atuar no PAS quando incidir a aplicação de qualquer das sanções previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 7º O Pró-Reitor de Administração e Finanças é a autoridade competente para aplicar as sanções de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar, previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021 em sede de 1ª (primeira) instância.

Parágrafo único. O Reitor é a autoridade competente para analisar e julgar o recurso interposto sobre as sanções aplicadas pelo Pró-Reitor de Administração e Finanças em sede de 2ª (segunda) instância.

Art. 8º O Reitor é a autoridade competente para aplicar a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar prevista no art. 156, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo único. Por ser a autoridade máxima da instituição, na aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, caberá apenas pedido de reconsideração ao Reitor no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Art. 9º O agente de contratação ou pregoeiro é o responsável pelo registro da sanção no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF, plataforma integrada com o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS.

CAPÍTULO III DA FASE PRELIMINAR

Art. 10. O requerente da instauração do PAS deverá criar um processo no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, relatar a infração administrativa cometida pela licitante ou contratada, juntar documentos de comprovação julgados necessários para instruir o pedido, e enviar à SGEMS e/ou Divisão de Almoxarifado, que providenciarão os trâmites para a notificação.

Parágrafo único. Quando a infração administrativa não depender de juntada de documentos complementares ao relato, a comunicação sobre o cometimento da infração administrativa poderá ser encaminhada por correio eletrônico (e-mail) à SGEMS e/ou Divisão de Almoxarifado.

Art. 11. A SGEMS ou Divisão de Almoxarifado providenciarão os trâmites para a notificação independente de requerimento do requisitante quando constatarem a ocorrência de alguma infração no acompanhamento ou recebimento de produto ou serviço.

Seção I Da notificação

Art.12. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 13. A notificação deverá conter, entre outras informações julgadas necessárias:

- I – identificação da notificante e notificada;
- II – identificação do instrumento convocatório e/ou contrato;
- III – relato da infração administrativa cometida;
- IV – prazo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de defesa prévia;
- V – informação da forma em que a defesa prévia poderá ser apresentada.

CAPÍTULO IV DA FASE INSTRUTÓRIA

Seção I Da abertura do PAS

Art. 14. Não solucionada a infração administrativa, o requerente deverá encaminhar o processo de solicitação para aplicação de penalidades à Divisão de Legislações, Editais e Notificações – DLEN, com os seguintes documentos:

- I – requerimento com o relato da infração cometida;
- II – tentativa de negociação prévia sobre a infração, se houver (mensagens de e-mail, aplicativos de troca de mensagens etc.);
- III – instrumento convocatório;
- IV – contrato, se houver;
- V – nota de empenho;
- VI – Aviso de Recebimento – AR da nota de empenho (AR dos correios, confirmação por e-mail, ou qualquer outro meio que comprove o recebimento da nota de empenho);
- VII – notificação;
- VIII – AR da nota notificação (AR dos correios, confirmação por e-mail, ou qualquer outro meio que comprove o recebimento da notificação).

Art. 15. A Comissão Permanente irá atuar na DLEN.

Art. 16. Ao receber o processo do requerente, a Comissão Permanente realizará uma análise prévia dos documentos juntados e, caso falte algum documento ou informação, restituirá o processo solicitando adequações.

Art. 17. Após a constatação da regularidade do processo enviado à Comissão Permanente, no mesmo processo, a Comissão juntará a Portaria nº 1647/2023 e solicitará a autorização de abertura do PAS à autoridade competente.

Art. 18. Após a autorização de abertura do PAS, a Comissão Permanente criará um novo processo no SEI com todos os documentos do processo de requerimento, podendo juntar outros documentos que forem necessários para a instrução do PAS.

Art. 19. No processo de requerimento de abertura do PAS a Comissão Permanente irá elaborar um despacho administrativo informando ao requerente sobre a instauração do PAS para apurar a responsabilidade da licitante ou contratada pela infração cometida ou a decisão pela não abertura.

Seção II

Do relatório da Comissão Permanente

Art. 20. Ao analisar os documentos constantes no PAS, a Comissão Permanente deverá elaborar um relatório contendo, entre outras informações que julgar necessárias:

I – a existência ou não de apresentação de defesa prévia sobre a notificação enviada;

II – a infração administrativa cometida;

III – o número da nota de empenho;

IV – o número do instrumento convocatório ou do contrato;

V – a identificação da licitante ou contratada;

VI – a indicação do item do instrumento convocatório ou cláusula do contrato violada;

VII – a indicação da sanção aplicável ao caso, o item no instrumento convocatório ou cláusula do contrato que prevê a penalidade sugerida, bem como o artigo da Lei nº 14.133/2021 que prevê a sanção proposta, sempre observando os princípios constitucionais, imprescindíveis na dosimetria da pena;

VIII – o valor da multa, quando houver, e sua memória de cálculo.

Parágrafo único. O relatório elaborado pela Comissão Permanente deverá ser encaminhado à autoridade competente para análise e decisão sobre a aplicação da sanção administrativa.

CAPÍTULO IV

DA FASE DECISÓRIA

Seção I

Da decisão de penalidade

Art. 21. A decisão sobre a aplicação de sanção deve conter, além das informações constantes no relatório da Comissão Permanente:

I – prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data do recebimento da intimação, para que a licitante ou contratada apresente recurso e especifique as provas que pretende produzir, caso já não possam ser encaminhadas juntamente com a defesa escrita (recurso), em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme as disposições legais;

II – determinação de que, após o decurso do prazo e análise de eventual recurso, os autos do PAS sejam encaminhados à Procuradoria Jurídica Federal - Projur junto à UNIFAL-MG para manifestação sobre a regularidade processual;

III – determinação de que, caso a Procuradoria Jurídica entenda pela regularidade processual, a Comissão Permanente proceda à publicação resumida da decisão de penalidade no Diário Oficial da União – DOU, quando a sanção for de impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, combinadas ou não com a sanção de multa. Quando a sanção aplicada for somente de advertência e/ou multa, é dispensável a publicação da decisão de penalidade no DOU;

IV – determinação de que, após a publicação da decisão no DOU ou mesmo quando dispensada a publicação em razão da sanção aplicada, o PAS seja enviado ao agente de contratação ou pregoeiro para que efetue o registro da sanção no SICAF/CEIS.

V – determinação de encaminhar o PAS ao setor responsável para o cancelamento total ou parcial da nota de empenho;

VI – havendo aplicação da sanção de multa:

a) determinação de que será verificado a existência de algum crédito devido à licitante ou contratada para abatimento do valor da multa, conforme art. 156, § 8º, da Lei nº 14.133/2021;

b) determinação de que, se não houver crédito para ser compensado e a multa não for paga ou valor for insuficiente para descontar o total da multa, o PAS será encaminhado à Projur para inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin e execução do débito na Dívida Ativa da União, nos termos da Lei nº 6.830/1980 ou outra forma de cobrança judicial dos valores;

c) informação sobre a possibilidade de parcelamento da multa conforme instrução normativa SEGES/ME nº 26, de 13 de abril de 2022, editada pelo Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão.

d) Conforme art. 4º, §1º da instrução normativa SEGES/ME nº 26, de 13 de abril de 2022, o valor mínimo de cada parcela não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) do limite

mínimo definido pelo Tribunal de Contas da União - TCU para instauração de Tomada de Contas Especial.

Seção II **Da intimação**

Art. 22. A intimação da decisão será elaborada e assinada pela Comissão Permanente.

Art. 23. A intimação sobre a decisão da sanção aplicada deve conter, além das informações constantes no relatório da Comissão Permanente:

I – prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data do recebimento da intimação, para que a licitante ou contratada apresente recurso e especifique as provas que pretende produzir, caso já não possam ser encaminhadas juntamente com a defesa escrita (recurso), em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme as disposições legais:

a) o recurso deve ser apresentado a Pró-Reitoria de Administração e Finanças, exclusivamente pelo e-mail editais@unifal-mg.edu.br ou por protocolo na Instituição, no qual a recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes, conforme cominação legal disposta no art. 60 da Lei 9.784/1999.

II – informação de que caso não haja a apresentação da defesa escrita (recurso) ou especificação de provas que se pretende produzir no prazo proposto, os autos serão encaminhados para registro das sanções nos órgãos competentes;

III – quando for o caso, as informações contidas no inciso VI, “a”, “b” e “c” do art. 21 dessa instrução;

IV – informação de que os autos do PAS se encontram à disposição para vistas do interessado:

a) caso queira ter acesso aos autos, o requerente deve apresentar uma solicitação formal pelo e-mail editais@unifal-mg.edu.br ou por protocolo na instituição, informando o nome completo e indicar um e-mail para o qual será encaminhado o link de acesso para vistas no processo eletrônico;

b) a solicitação não modifica ou altera o prazo improrrogável de 15 (quinze) dias úteis para apresentação da defesa escrita (recurso) ou especificação de provas que pretende produzir.

CAPÍTULO IV **DOS PROCEDIMENTOS FINAIS**

Art. 24. Após a elaboração da intimação da decisão, compete à Comissão Permanente:

I – elaborar a Guia de Recolhimento da União – GRU no valor da multa aplicada;

II – enviar a intimação da decisão de penalidade e GRU via correios e/ou por correio eletrônico (e-mail):

a) o endereço do destinatário deverá ser o mesmo cadastrado pela licitante ou contratada no SICAF ou aquele constante na proposta apresentada por ela;

b) caso não haja confirmação de recebimento da intimação e a Administração não disponha de outra forma de envio, e não haja novo endereço, a Comissão Permanente solicitará, por meio de despacho administrativo nos próprios autos, autorização do Pró-Reitor de Administração e Finanças para publicar o extrato da intimação, de forma resumida, no DOU.

Art. 25. Após o envio ou a publicação da intimação a Comissão Permanente deverá:

I – anexar o comprovante de entrega da intimação nos autos do PAS (AR correios, resposta de confirmação via e-mail, ou qualquer outra forma que comprove o recebimento da intimação. Quando for o caso, o comprovante da página de publicação no DOU;

II – acompanhar o recebimento da intimação e realizar a contagem do prazo de 15 (quinze) dias úteis a partir da data do recebimento:

a) na contagem do prazo, exclui o dia do recebimento da intimação e inclui o último dia do vencimento;

b) considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte, se o vencimento cair em dia em que não houver expediente.

Art. 26. Se houver apresentação de defesa escrita (recurso) sobre a intimação, a Comissão Permanente irá elaborar um relatório de análise sobre o recurso e enviará à autoridade que proferiu a decisão recorrida, que, se não reconsiderar a decisão, encaminhará o recurso à autoridade superior (2ª instância) para análise e julgamento, conforme art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

§ 1º A Comissão Permanente poderá solicitar diligências a outros setores da instituição para esclarecer dúvidas ou se manifestar sobre o recurso, a depender a especificidade dos fatos em análise.

§ 2º Se houver apresentação de pedido de especificação de provas, a Comissão Permanente deverá observar o art. 158, §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021. Após as diligências, a Comissão Permanente elaborará o relatório conforme o caput do art. 26 dessa instrução.

§ 3º Caso a decisão de penalidade seja reconsiderada, a Comissão Permanente enviará a decisão de reconsideração à recorrente e providenciará o cancelamento total ou parcial da nota de empenho e do saldo remanescente dos itens constantes na Ata de Registro de Preços, quando for o caso. A Comissão Permanente deve comunicar o requisitante sobre os cancelamentos. Após, procederá ao arquivamento definitivo do PAS.

Art. 27. Expirado o prazo da intimação sem apresentação de recurso ou pedido de especificação de provas, a Comissão Permanente verificará, junto ao requerente, se a licitante ou contratada solucionou a infração administrativa.

§ 1º Se houver a regularização da infração, a Comissão Permanente adotará as medidas do caput do art. 26 e, no que couber, as medidas do § 3º do mesmo artigo desta Instrução.

§ 2º Não havendo a regularização da infração, a Comissão Permanente encaminhará um despacho administrativo à Proaf informando a ausência de interposição de recurso, ausência de solicitação de produção de provas e ausência de regularização da infração.

Art. 28. Pela ausência de interposição de recurso, solicitação de produção de provas e de regularização da infração, o Pró-Reitor de Administração e Finanças determinará à Comissão Permanente que prossiga com os trâmites processuais nos termos da decisão proferida.

Art. 29. Do registro da sanção deverá ser observado:

I – o início da contagem do prazo de vigência da sanção de impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar será considerado a partir da data de publicação da decisão de penalidade no DOU;

II – as sanções descritas na alínea “a” serão registradas no SICAF/CEIS na mesma data de publicação da decisão de penalidade no DOU;

III – as sanções de advertência e/ou multa serão registradas no SICAF/CEIS após a manifestação positiva sobre a regularidade do PAS pela Projur.

Art. 30. Se não houver aplicação da penalidade de multa, após o registro da sanção no SICAF/CEIS ou após o cancelamento total ou parcial da nota de empenho e do saldo remanescente dos itens constantes na Ata de Registro de Preços, quando for o caso, o PAS será arquivado definitivamente.

Art. 31. Havendo aplicação da penalidade de multa, compete à Comissão Permanente:

I – antes de enviar o PAS à Projur para inscrição no Cadin e para a execução do débito na Dívida Ativa da União, a Comissão deve observar o valor mínimo para inscrição conforme disposto na Portaria Normativa vigente da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que estabelece normas para inclusão, suspensão, exclusão e consulta de registros no Cadin, bem como a Portaria Normativa vigente da Advocacia Geral da União – AGU, que regulamenta o art. 1º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o art. 19-D da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para autorizar no âmbito da cobrança e recuperação de créditos da União, das autarquias e fundações públicas federais, as medidas que enumera, e dá outras providências.

II – caso a multa não ultrapasse o limite mínimo necessário para registro no Cadin e/ou inscrição na Dívida Ativa da União, a Comissão Permanente enviará um despacho administrativo à Proaf comunicando sobre essa situação.

Art. 32. O Pró-Reitor de Administração e Finanças determinará que a Comissão Permanente arquite provisoriamente o PAS pelo período de 1 (um) ano caso a multa não ultrapasse o limite mínimo necessário para registro no Cadin e/ou inscrição na Dívida Ativa da União.

Art. 33. Transcorrido o prazo do art. 32, a Comissão Permanente verificará se a multa foi paga.

§ 1º Caso a multa tenha sido paga, a Comissão Permanente procederá ao arquivamento definitivo dos autos.

§ 2º Caso a multa não tenha sido paga, a Comissão Permanente atualizará o valor junto ao setor responsável e verificará se o débito atingiu o limite mínimo para registro no Cadin e/ou inscrição Dívida Ativa da União.

Art. 34. Se mesmo após atualizada a multa o valor não ultrapassar o limite mínimo para registro no Cadin e/ou inscrição Dívida Ativa da União, a Comissão Permanente enviará um despacho administrativo à Proaf comunicando sobre a situação.

Parágrafo único. O Pró-Reitor de Administração e Finanças determinará o arquivamento provisório por mais 1 (um) ano, e assim sucessivamente, até o valor atingir o mínimo necessário, observado o prazo prescricional de cobrança da multa, conforme art. 158, § 4º e seus incisos, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 35. Constatado o risco de prescrição da pretensão executória antes do registro no Cadin, no prazo igual ou inferior a 180 (cento e oitenta dias) antes da prescrição, o PAS deverá ser encaminhado imediatamente à Projur para adoção das providências administrativas e judiciais relativas à cobrança, conforme art. 7º do Decreto nº 9.194/2017.

Art. 36. Após a solicitação da Projur se fará o registro no Cadin.

Parágrafo único. Preferencialmente 1 (um) membro da Comissão Permanente será responsável por realizar o registro do devedor no Cadin.

Art. 37. Realizado o registro no Cadin e inscrição da multa em Dívida Ativa da União, o processo será arquivado provisoriamente até a sentença judicial de execução do devedor para pagar a multa.

§ 1º Se a multa for paga e não houver mais nenhuma diligência a ser praticada, o PAS será arquivado definitivamente.

§ 2º Se for constatada a prescrição da cobrança, o PAS será arquivado definitivamente.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 38. Os casos omissos serão resolvidos pelo Pró-Reitor de Administração e Finanças.

Art. 39. Os anexos I, II, III, IV e V desta Instrução Normativa são modelos sugestivos.

Art. 40. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Alfenas/MG, ____ de _____ de 2025.

nome do responsável
Chefe da Divisão de Legislações, Editais e Notificações
UNIFAL-MG

nome do responsável
Diretor do Departamento de Assuntos Administrativos
UNIFAL-MG

nome do responsável
Pró-Reitor de Administração e Finanças
UNIFAL-MG

ANEXO I - MODELO
NOTIFICAÇÃO Nº XXX

Legenda: A escrita em preto não sofre alteração, via de regra. A escrita em vermelho será alterada conforme o caso concreto.

Assunto: (informar a infração) exemplo: Não cumprimento do prazo de entrega
Edital do Pregão Eletrônico nº 001/202x
Ref.: Nota de Empenho nº 2000NE800000.

A Universidade Federal de Alfenas - MG, entidade de direito público, estabelecida com sede na Rua Gabriel Monteiro da Silva, nº 700, Centro, em Alfenas - MG, neste ato representada pelo sr. Nome da autoridade competente, vem por meio desta, NOTIFICAR essa empresa – NOME DA EMPRESA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 00.000.000/0001-00, com sede na Rua xxxxx, nº xxx, Bairro xxxxx, Cidade xxxx/UF, CEP xxxxx, por meio de seu representante legal, do descumprimento da contratação celebrada entre as partes, em virtude (informar a infração) exemplo: da falta de entrega dos produtos descritos na nota de empenho nº 2000NE800000.

Diante do exposto, a partir da data de recebimento da presente, abrir-se-á o prazo de 15 (quinze) dias úteis para **regularizar as suas obrigações** pelas condições estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 001/202x, que culminou na presente contratação, cujo prazo de entrega era de até 30 (trinta) dias corridos, contados da data do recebimento da referida nota de empenho ou para apresentar **defesa prévia**, nos termos do art. 157 da Lei nº 14.133/2021.

A defesa prévia deverá ser apresentada a esta **Pró-Reitoria de Administração e Finanças**, exclusivamente pelo e-mail xxxxxxxx ou por protocolo nesta Instituição, que pode ser acompanhada dos documentos que entender pertinentes.

Caso a notificada não regularize a entrega ou não apresente defesa prévia no prazo legal supracitado, alertamos que o não cumprimento resultará na instauração de processo administrativo sancionador para aplicação das penalidades previstas no referido instrumento convocatório, com amparo legal nos artigos 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021.

Atenciosamente,

nome do responsável
Pró-Reitor de Administração e Finanças
- UNIFAL/MG -

ANEXO II - MODELO
RELATÓRIO DA COMISSÃO PERMANENTE

Legenda: A escrita em preto não sofre alteração, via de regra. A escrita em vermelho será alterada conforme o caso concreto.

Processo nº 23087.004199/2025-22

Pró-Reitor de Administração e Finanças,

Tendo em vista o inadimplemento das obrigações contratuais e a **não apresentação de defesa prévia (OU) o não acolhimento** das justificativas apresentadas em sede da defesa prévia sobre a Notificação nº **XX/2022** feita pela UNIFAL-MG, (descrever a infração administrativa, exemplos em seguida) **por falta de entrega do objeto constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 (OU) pela entrega do objeto descrito no item xx, constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 em desacordo com as especificações estabelecidas**, referente ao Edital Pregão Eletrônico nº **001/202x**, propomos que seja imposta à empresa **NOME DA EMPRESA - LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **00.000.000/0001-00**, penalidade de **multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais)**, referente ao valor total de **R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)**, do objeto **não entregue (OU) em desacordo**, cumulada com **impedimento de licitar e contratar pelo período de 2 (dois) meses**, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial da União.

A referida penalidade está de acordo com os itens **9.1, 9.1.7, 9.2.2.2 e 9.2.3** do referido instrumento convocatório, com amparo legal no art. **156 inc. II e III da Lei nº 14.133/2021**, com observância nos princípios constitucionais, entre outros, nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, imprescindíveis na dosimetria da pena.

Evidenciamos, ainda, que o referido entendimento não se equivale a parecer jurídico, nem tampouco tem caráter vinculante, mas tão somente se refere a uma breve análise sobre o processo e sua aderência à legislação aplicável, como ferramenta de controle interno da Divisão de Assuntos Administrativos – DAA e no assessoramento da tomada de decisão por parte do gestor.

Caso seja verificada a necessidade de obtenção de Parecer Jurídico, orientamos o encaminhamento deste processo à Procuradoria Federal junto à UNIFAL/MG.

Memória de cálculo da multa:

Multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor do objeto não entregue (OU) objeto em desacordo (OU) serviço não executado.	R\$ 500,00
---	-------------------

Respeitosamente,

COMISSÃO PERMANENTE
Processo Administrativo Sancionador
Portaria 1647, de 05 de julho de 2023
- UNIFAL/MG -

ANEXO III - MODELO
DECISÃO DE APLICAÇÃO DE PENALIDADES

Legenda: A escrita em preto não sofre alteração, via de regra. A escrita em vermelho será alterada conforme o caso concreto.

Processo nº 23087.004199/2025-22

Pró-Reitor de Administração e Finanças,

Tendo em vista o inadimplemento das obrigações contratuais e **a não apresentação de defesa prévia (OU) o não acolhimento** das justificativas apresentadas em sede da defesa prévia sobre a Notificação nº **XX/2022** feita pela UNIFAL-MG, (descrever a infração administrativa, exemplos em seguida) **por falta de entrega do objeto constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 (OU) pela entrega do objeto descrito no item xx, constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 em desacordo com as especificações estabelecidas**, referente ao Edital Pregão Eletrônico nº **001/2025**, **APLICO** à empresa **NOME DA EMPRESA - LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **00.000.000/0001-00**, penalidade de **multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais)**, referente ao valor total de **R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)**, do objeto **não entregue (OU) em desacordo**, cumulada com **impedimento de licitar e contratar pelo período de 2 (dois) meses**, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial da União.

A referida penalidade está de acordo com os itens **9.1, 9.1.7, 9.2.2.2 e 9.2.3** do referido instrumento convocatório, com amparo legal no art. **156 inc. II e III da Lei nº 14.133/2021**, com observância nos princípios constitucionais, entre outros, nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, imprescindíveis na dosimetria da pena.

Conforme consta no artigo 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 26 de 13 de abril de 2022 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão, a multa aplicada poderá ser parcelada, total ou parcialmente, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, mediante requerimento formal do interessado à Administração, observado os critérios estabelecidos nos artigos 5º e 6º da mesma normativa. Ademais, nos termos do art. 4º, §1º da referida Instrução, o valor mínimo de cada parcela não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) do limite mínimo definido pelo Tribunal de Contas da União - TCU para instauração de Tomada de Contas Especial, qual seja, R\$ 600,00 (seiscentos reais) – Art. 6º, I, IN nº 98/2024 TCU. **[OBS: Quando houver a sanção de multa aplicada. Verificar a Instrução normativa vigente do TCU. Se a multa for menor ou igual a R\$ 600,00, retirar o texto acima, porque não poderá ser parcelada.]**

Determino que a referida empresa seja comunicada sobre a penalidade com **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, a contar da data do recebimento da intimação, para que **apresente recurso e especifique as provas que pretende produzir, caso já não possam ser**

encaminhadas juntamente com a defesa escrita (recurso), em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme as disposições legais.

(OU)

Devido à impossibilidade de comunicação com a empresa, assim como do sócio administrador, determino que a referida seja comunicada via Diário Oficial da União - DOU, dando-lhe o **prazo de 15 (cinco) dias úteis**, a contar da publicação da intimação, para que **apresente recurso e especifique as provas que pretende produzir, caso já não possam ser encaminhadas juntamente com a defesa escrita (recurso)**, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme as disposições legais. **[OBS: Licitante ou contratada em local incerto ou não sabido. Usar esse parágrafo e excluir o de cima].**

Após o decurso do prazo e análise de eventual recurso, remeta os autos à Procuradoria Jurídica para que manifeste sobre a regularidade processual, sobretudo, acerca do atendimento ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

Posteriormente, caso a Procuradoria Jurídica entenda pela regularidade processual, determino que a Comissão Permanente instituída pela Portaria nº 1647 de 5 de julho de 2023, responsável por instruir, conduzir e atuar no PAS, proceda à publicação desta decisão no Diário Oficial da União - DOU. Em ato contínuo, remeter o processo ao agente de contratação ou pregoeiro para que efetue o registro da penalidade no SICAF/CEIS.

(OU)

Posteriormente, caso a Procuradoria Jurídica entenda pela regularidade processual, determino que a Comissão Permanente instituída pela Portaria nº 1647 de 5 de julho de 2023, responsável por instruir, conduzir e atuar no PAS, remeta o processo ao agente de contratação ou pregoeiro para que efetue o registro da penalidade no SICAF/CEUS. **[OBS: Quando a sanção aplicada for somente de advertência e/ou multa. Usar esse parágrafo e excluir o de cima].**

Ao término dos registros, encaminhar os autos do processo ao Setor Financeiro para que efetue o cancelamento **integral/parcial** da nota de empenho nº **2000NE800000** e verifique a existência de algum crédito devido à licitante/contratada para abatimento do valor da multa caso não tenha sido paga, conforme art. 156, § 8º da Lei nº 14.133/2021. **[OBS: Quando houver nota de empenho para ser cancelada e/ou sanção de multa aplicada].**

Na eventualidade de não haver crédito a ser compensado e a multa não ter sido paga ou valor for insuficiente para descontar o total da multa, os autos serão encaminhados à Procuradoria Jurídica para inscrição e execução do débito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin e execução do débito na Dívida Ativa da União, nos termos da Lei nº 6.830/1980 ou outra forma de cobrança judicial dos valores. **[OBS: Quando houver a sanção de multa aplicada].**

Após, determino o arquivamento definitivo dos presentes autos. **[OBS: Usar essa frase somente se NÃO houver aplicação da sanção de multa].**

nome do responsável

**Pró-Reitor de Administração e Finanças
UNIFAL/MG**

ANEXO IV - MODELO
INTIMAÇÃO Nº **XXX**

Legenda: A escrita em preto não sofre alteração, via de regra. A escrita em vermelho será alterada conforme o caso concreto.

INTIMAÇÃO Nº 01/202x

Processo nº 23087.000000/2000-00 - Pregão Eletrônico 00/202x

Processo administrativo sancionador nº 23087.000000/2000-00

À Empresa

Nome da empresa.

A/C: Represente legal

Prezado Senhor(a),

Intimamos V. Sra. da decisão exarada nos autos do processo administrativo sancionador em epígrafe, tendo em vista **que não foi apresentada defesa prévia (OU) o não acolhimento** das justificativas apresentadas em sede da defesa prévia sobre a Notificação nº **XX/2022** feita pela UNIFAL-MG, (descrever a infração administrativa, exemplos em seguida) **por falta de entrega do objeto constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 (OU) pela entrega do objeto descrito no item xx, constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 em desacordo com as especificações estabelecidas**, referente ao Edital Pregão Eletrônico nº **001/2025**, **foram impostas** à empresa **NOME DA EMPRESA - LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **00.000.000/0001-00** as seguintes penalidades:

- Aplicação da penalidade de **multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais)**, referente ao valor total de **R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)**, do objeto **não entregue (OU) em desacordo**, de acordo com o item **9.2.2.2** do Edital do Pregão Eletrônico em epígrafe, com amparo legal no **art. 156, II da Lei nº 14.133/2021**, conforme memória de cálculo abaixo da multa:

Multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor do objeto não entregue (OU) objeto em desacordo (OU) serviço não executado.	R\$ 500,00
---	-------------------

- Aplicação da penalidade de **impedimento de licitar e contratar pelo período de 06 (seis) meses**, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial da União, de acordo com o item **9.2.3** do instrumento convocatório, com amparo legal no **art. 156, inc. III, da Lei nº 14.133/2021**, com observância nos princípios constitucionais, entre outros, nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, imprescindíveis na dosimetria da pena.

Conforme consta no artigo 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 26 de 13 de abril de 2022 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão, a multa aplicada poderá ser parcelada, total ou

parcialmente, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, mediante requerimento formal do interessado à Administração, observado os critérios estabelecidos nos artigos 5º e 6º da mesma normativa. Ademais, nos termos do art. 4º, §1º da referida Instrução, o valor mínimo de cada parcela não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) do limite mínimo definido pelo Tribunal de Contas da União - TCU para instauração de Tomada de Contas Especial, qual seja, R\$ 600,00 (seiscentos reais) – Art. 6º, I, IN nº 98/2024 TCU. **[OBS: Quando houver a sanção de multa aplicada. Verificar a Instrução normativa vigente do TCU. Se a multa for menor ou igual a R\$ 600,00, retirar o texto acima, porque não poderá ser parcelada.]**

Abra-se o prazo para **apresentar recurso e especificar as provas que pretenda produzir, caso já não possam ser encaminhadas juntamente com a defesa escrita (recurso)**, no prazo de **15 (quinze) dias úteis**, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme as disposições legais, a contar do recebimento desta intimação, a ser apresentado a Pró-Reitoria de Administração e Finanças, **exclusivamente pelo e-mail editais@unifal-mg.edu.br ou por protocolo nesta Instituição**, no qual a recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes, conforme cominação legal disposta no art. 60 da Lei 9.784/199.

Caso não haja a apresentação da defesa escrita (recurso) ou especificação de provas que pretende produzir no prazo proposto, os autos serão encaminhados para registro das sanções nos órgãos competentes e não havendo o pagamento da multa aplicada, será verificado algum crédito devido à CONTRATADA para abatimento do valor da multa, conforme art. 156, § 8º da Lei nº 14.133/2021.

Na eventualidade de não haver crédito a ser compensado e a multa não ter sido paga ou valor for insuficiente para descontar o total da multa, os autos serão encaminhados à Procuradoria Jurídica para inscrição e execução do débito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin e execução do débito na Dívida Ativa da União, nos termos da Lei nº 6.830/1980 ou outra forma de cobrança judicial dos valores. **[OBS: Quando houver a sanção de multa aplicada]**.

Por oportuno, informamos que os autos do presente Processo Administrativo sancionador se encontram à disposição para vistas do interessado. Caso queira ter acesso, o requerente deve apresentar uma solicitação formal pelo e-mail editais@unifal-mg.edu.br ou por protocolo nesta instituição, informar o nome completo e indicar um e-mail para o qual será encaminhado o link de acesso para vistas no processo eletrônico. Ressaltamos que a solicitação não modifica ou altera o prazo improrrogável de 15 (quinze) dias úteis para apresentação da defesa escrita (recurso) ou especificar as provas que pretende produzir.

Atenciosamente,

COMISSÃO PERMANENTE
Processo Administrativo Sancionador
Portaria 1647, de 05 de julho de 2023
- UNIFAL/MG -

ANEXO V - MODELO

EXTRATO PARA PUBLICAÇÃO DA DECISÃO DE PENALIDADE NO DOU

Legenda: A escrita em preto não sofre alteração, via de regra. A escrita em vermelho será alterada conforme o caso concreto.

##ATO Aviso de Penalidade

##TEX **Pela falta de entrega do objeto constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 (OU) pela entrega do objeto descrito no item xx, constante na Nota de Empenho nº 2000NE800000 em desacordo com as especificações estabelecidas, referente ao Edital Pregão Eletrônico nº 00/202x, resultando no inadimplemento das obrigações contratuais e tendo em vista que não foi interposto recurso contra a intimação nº 00/202x (OU) o recurso interposto contra a intimação nº 00/202x não teve provimento, FOI APLICADA à empresa NOME DA EMPRESA, inscrita no CNPJ sob o nº 00.000.000/0001-00, com base nos itens 21.4, 21.4.2.2 e 21.4.4 do referido edital, com amparo legal no art. 156 inc. II e III da Lei nº 14.133/2021, a penalidade de multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), cumulada com a penalidade de impedimento de licitar e contratar pelo período de 06 (seis) meses, a contar desta publicação.**

##ASS Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL – MG – **Nome do Pró-Reitor.**

##CAR Pró-Reitor de Administração e Finanças.