

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS: COMO SUPERAR POSSÍVEIS ARMADILHAS EM REGRAS DA LEI Nº 14.133/2021

Fabiana Maria Farias Santos Barretto¹

RESUMO

O presente trabalho visa demonstrar a importância da regulamentação da dosimetria das sanções administrativas e como o Estado da Bahia buscou superar dúvidas na interpretação da Lei federal nº 14.133/2021, as quais podem representar “armadilhas” e resultar em penas desproporcionais.

1. INTRODUÇÃO

A escolha desta temática decorreu da experiência desta Procuradora do Estado na atividade de consultoria, atuando há mais de 15 anos no controle de legalidade dos processos administrativos sancionatórios, que apuram a prática de infrações em contratações administrativas.

Com advento da Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos - NLCC, a Procuradoria Geral do Estado da Bahia entendeu que deveria criar uma lei baiana para tratar de normas não-gerais sobre contratações administrativas, ocasião em que esta Procuradora, junto com outros colegas da PGE/BA, começou a trabalhar na elaboração do novo texto legal.

No que concerne às regras de dosimetria, foram identificados alguns pontos na NLCC que demandavam esclarecimentos e regras diferenciadas, para não se tornarem “armadilhas” na realização da dosimetria das sanções.

Assim, o Estado da Bahia editou a Lei estadual nº 14.634, em 28 de novembro de 2024, e, no ano seguinte, publicou o Decreto Estadual nº 23.133, de 09 de outubro de 2014, para regulamentar as infrações, sanções administrativas e processo sancionatório de licitantes e contratados, pertinentes à Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Estadual.

O propósito deste trabalho é apresentar como o Estado da Bahia tratou imprecisões existentes em alguns dispositivos da norma geral e defender a regulamentação da dosimetria das sanções administrativas previstas na Lei federal nº 14.133/2021 pelos entes federativos, para afastar insegurança jurídica ou aplicação de penalidades desproporcionais.

¹ Bacharel em Direito da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Procuradora do Estado, Assistente do Núcleo de Controle Administrativo e Disciplinar da Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado da Bahia.

Afinal, em um Estado Democrático de Direito, é essencial a observância do princípio da proporcionalidade, para garantir que a atuação estatal, na aplicação de sanções administrativas previstas na Lei federal nº 14.133/2021, seja adequada e proporcional aos objetivos que se pretende alcançar com a punição de infratores, que é a lisura das contratações administrativas.

E a Advocacia Pública desempenha um papel crucial na defesa de um futuro democrático, atuando como guardião da legalidade, ao orientar que as ações estatais estejam em conformidade com a Constituição Federal e os princípios que regem a atividade administrativa.

2. PONTOS DA NORMA GERAL QUE PODEM REPRESENTAR “ARMADILHAS” NA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES E QUE DEMANDARIAM REGULAMENTAÇÃO

Como dito anteriormente, os artigos 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021 representam alguma evolução, se comparados às disposições contidas nos artigos 86, 87 e 88 da antiga Lei nº 8.666/1993.

No entanto, é possível encontrar pontos na NLLC, no que concerne à dosimetria das sanções, que precisam ser esclarecidos, porquanto podem representar “armadilhas” no momento do enquadramento do comportamento ilícito ao tipo administrativo, bem como na identificação da sanção que seria justa e proporcional ao caso concreto. Vejamos:

2.1. O problema do enquadramento jurídico e da determinação da sanção cabível em face do retardamento na execução do ou entrega do objeto da licitação, sem motivo justificado.

O art. 155 da Lei estadual nº 14.133/2021 estabelece quatro tipos de condutas infrativas que decorrem da inexecução de obrigações pelo contratado, quais sejam: dar causa à inexecução parcial do contrato sem grave dano (inciso I), dar causa à inexecução parcial do contrato com grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo (inciso II), dar causa à inexecução total de contrato (inciso III) e ensejar retardamento na execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado (inciso VII).

Pode-se dizer, então, que a inexecução de um contrato administrativo poderá ocorrer através de inúmeras condutas adotadas pelo contratado, seja por inadimplemento de obrigações previstas no instrumento contratual, seja por retardamento (atraso) injustificado na execução do contrato.

O inadimplemento do contrato pode ser parcial ou total, decorrente do descumprimento da obrigação principal ou de obrigações acessórias do ajuste, e também esta inexecução contratual pode

ocorrer com ou sem grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo.

No que diz respeito ao atraso na execução ou entrega do objeto do contrato, é possível defender que o retardamento é uma espécie de inexecução contratual, decorrente do descumprimento da cláusula relativa ao prazo para cumprimento do ajuste, porquanto, nos termos do art. 92, VII, da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a previsão de cláusula que estabelece o prazo de execução do ajuste.

Logo, não seria equivocado defender que o descumprimento do prazo fixado no instrumento, em tese, pode configurar a infração “*dar causa à inexecução do contrato*”, quando o contratado, sem justificativa legal, atrasa a entrega do bem ou serviço, mas não deixa de cumprir o ajuste.

E que, se o atraso **não** resultar em *grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo*, a princípio, este retardamento poderia estar sujeito à pena de advertência, se não comportar penalidade mais grave, conforme disposto no art. 156, §1º da NLLC.

Contudo, parece que esta não teria sido a opção do legislador, pois, no inciso VII do art. 155 da NLLC, foi previsto como ilícito autônomo, em relação à inexecução parcial, a conduta infrativa de *ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado*.

Isso quer dizer que, se toda e qualquer mora na execução do objeto contratual for enquadrada no inciso VII do art. 156 da Lei federal nº 14.634/2021, deve ser aplicada a regra de dosimetria trazida no art. 156, §4º, dispositivo que estabelece que a prática da infração *retardamento injustificado*, ainda que não tenha ocorrido prejuízo para o ente contratante, necessariamente implicaria na aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar, quando não se justificar sanção mais grave. Vejamos:

Art. 156: (...)

§4º: **A sanção prevista no inciso III do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei**, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos. (*grifos nossos*)

Ou seja, a interpretação literal do art. 156, §4º, induz a conclusão de que pouco importa se esta mora contratual foram de poucos dias e/ou se isto gerou prejuízo ou grave dano, pois, se esta conduta irregular for considerada *retardamento* e enquadrada na infração prevista no art. 155, VII da NLCC, inevitavelmente resulta na imposição de pena restritiva (e não somente em pena pecuniária, a que se refere o art. 162 da NLLC).

Veja que o §4º do art. 156 acima transcrito diz que a pena de impedimento do direito de licitar e contratar com a Administração *será aplicada ao responsável* pela infração administrativa prevista no inciso VII do art. 155 da norma federal, não dando opção para a autoridade administrativa aplicar sanção menos gravosa (isto é, aplicar tão somente a pena de multa moratória para o retardamento).

Para algumas pessoas jurídicas, cuja atividade econômica explorada envolve precipuamente contratos com a Administração, poucos dias de vigência da pena de impedimento de licitar e contratar pode ser mais gravosa que a pena pecuniária, pois a sanção prevista no art. 156, III, da NLLC impede a empresa de ser considerada adjudicatária e veda prorrogação de contrato administrativo vigente.

Logo, pode-se dizer que existiria a “armadilha” de interpretar que, qualquer tipo de retardamento, mesmo sem prejuízo, deve ensejar a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar, pois isto poderá ser desproporcional à gravidade do fato em alguns casos.

Imagine uma autoridade administrativa, com base no art. 155, VII, combinado com art. 156, §4º da Lei nº 14.133/2021, impor a pena de impedimento (cujo prazo máximo é de três anos) a um fornecedor que celebrou contrato de aquisição de clipes galvanizados (através de Registro de Preços) e que incorreu, por poucos dias, em *retardamento na entrega do objeto da licitação*? Certamente, neste exemplo, uma pena restritiva do direito de licitar e contratar seria uma sanção desproporcional, sendo mais justo e adequado impor tão somente multa moratória, conforme previsto no edital.

De outro lado, pode existir atraso na entrega de bens, como de alguns medicamentos essenciais, em que, mesmo quando a mora for por poucos dias, isto pode trazer grave prejuízo na prestação do serviço público de saúde, justificando imposição de pena restritiva do direito de licitar e contratar, cumulada com multa moratória, conforme autorizado no art. 156, §7º da norma geral.

Isto reforça a conclusão de que a expressão “*grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo*”, presente na infração *dar causa a inexecução parcial do contrato*, deveria ser um outro critério previsto no art. 156, §1º e incidir como causa de aumento para qualquer infração prevista no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, como se explicará adiante.

Outra armadilha no enquadramento da mora contratual na conduta infrativa no art. 155, VII surge diante do que foi previsto nos artigos 157 e 162 da NLLC.

Com efeito, o art. 157 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, *na aplicação da sanção prevista no inciso II do caput do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação*, simplificando o rito do processo de responsabilização previsto no art. 158 para imposição de pena restritiva de direitos. E o artigo 162, caput, da norma federal em comento, estabelece que o *atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato*.

Pergunta-se: o *atraso injustificado*, a qual se refere o art. 162, deve ser sempre considerado a infração administrativa *retardamento na execução do objeto do contrato* prevista no inciso VII do art. 155 da Lei federal nº 14.133/2021?

Se a resposta for positiva, seria inócuo prever no art. 157 da NLCC regras diferenciadas para processamento do infrator que será punido tão somente com a pena de multa (já que é usual atos normativos estabelecerem rito simplificado para o processo que aplica multa moratória).

Ou seja, o referido art. 157 não poderia ser aplicado para o *atraso injustificado* mencionado no art. 162 desta norma geral, pois, como dito alhures, por força da determinação contida no art. 156, §4º, qualquer atraso injustificado (retardamento) implica, no mínimo, na imposição da pena de impedimento do direito de licitar e contratar, atraindo, por conseguinte, as regras constantes no art. 158 para processamento do denunciado.

Assim, a partir da interpretação acima, deveria ser deflagrado processo de responsabilização, observando o disposto no art. 158, pois este atraso injustificado (considerado *retardamento* estabelecido no inciso VII do art. 155), irá resultar na pena restritiva de direitos, cumulada com multa moratória, nos termos do art. 156, §2º, combinado com art. 162, da norma federal.

Se a resposta à pergunta acima for negativa (i.e, o atraso injustificado não seria a infração *retardamento* prevista no inciso VII do art. 155), isso significa que a mora contratual deve ser enquadrada no inciso I do art. 155 (*dar causa a inexecução parcial*), para ser possível aplicar a regra de dosimetria constante no art. 156, §2º e impor tão somente multa moratória (sem estar cumulada com pena de impedimento).

Afinal, o art. 152, §2º da NLCC estabeleceu que a pena de advertência seria aplicada exclusivamente para os casos de inexecução parcial sem grave dano prevista no art. 155, inciso I, da norma federal, salvo *quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave*. E a pena de multa, por ter natureza pecuniária, seria obviamente mais grave que a advertência.

Somente esta última interpretação, no sentido de que o atraso injustificado pode ser enquadrado no art. 155, inciso I, da norma federal, daria algum sentido à previsão contida no art. 157, que estabeleceu sobre regras diferenciadas para o processo de responsabilização que apenas irá resultar na aplicação da pena de multa.

Portanto, é preciso que os entes federativos editem ato normativo para superar as “armadilhas” acima expostas, de modo a compatibilizar as regras constantes nos artigos 155, 156, 157 e 162 da Lei nº 14.133/2021, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade pelas autoridades administrativas, no exercício da sua competência sancionadora.

Oportuno registrar uma lição antiga de Celso Bandeira de Mello sobre o princípio da proporcionalidade no exercício das competências administrativas:

Este princípio enuncia a ideia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas *na extensão e intensidade correspondente ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atrelados (...)*

Parece-nos que o princípio da proporcionalidade não é senão uma faceta do princípio da razoabilidade².

Enfim, a norma a ser editada deve trazer regras que garantam a imposição de sanções proporcionais às infrações administrativas perpetradas, especialmente nas situações de descumprimento do contrato por atraso no cumprimento de obrigações, afastando a insegurança jurídica.

3.1.2. A previsão, como infração autônoma, da conduta de *dar causa à inexecução parcial do contrato com grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo e a falta de regras claras para dosimetria da inexecução contratual*:

Como dito no tópico anterior, o descumprimento de um contrato administrativo pode ocorrer de diversas formas e este inadimplemento de obrigações contratuais pode ser total ou parcial.

No que se refere ao descumprimento de obrigação prevista no instrumento contratual, é inegável que terá maior repercussão para a Administração o descumprimento (total ou parcial) da obrigação principal do contrato (inexecução do objeto do contrato) quando comparado à inexecução (total ou parcial) de obrigações acessórias descritas no instrumento contratual.

Ocorre que o legislador federal optou por trazer duas infrações autônomas no art. 155 da NLCC, que dizem respeito ao mesmo tipo de comportamento irregular, quando previu no inciso I *dar causa à inexecução parcial do contrato* como uma espécie de conduta infrativa, e no inciso II estabeleceu a ação de *dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo* como outra infração.

E trouxe no inciso III do referido art. 155 outro tipo de infração relativa ao descumprimento do contrato, ao prever como conduta infrativa *dar causa à inexecução total do contrato*, sem menção a existência ou não de grave dano, como fez no inciso II deste dispositivo.

Ouso dizer que a técnica legislativa adotada não teria sido a melhor escolha.

Em primeiro lugar, devemos lembrar o princípio hermenêutico que orienta no sentido de uma lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectum sunt accipienda*), de modo que, ao interpretar

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. pp 113.

uma norma legal, deve-se buscar atribuir significado a todas palavras utilizadas pelo legislador, evitando deixar “de fora” uma expressão, a pretexto de ser redundante.

Isso quer dizer que, ao utilizar a expressão “grave”, ao se referir a dano, não podemos ignorar a necessidade de interpretar esta expressão, de modo que a expressão “grave dano” pode indicar que o legislador exigiu um prejuízo “extraordinário” na inexecução parcial do ajuste, isto é, um dano mais significativo e relevante no descumprimento parcial de contrato, para ser possível a subsunção da conduta irregular do infrator na previsão contida no inciso II do art. 155 da NLLC.

Ocorre que, no controle de legalidade dos processos administrativos que apuram a responsabilidade de contratados realizado por esta Procuradora do Estado, é comum observar que existem inexecuções parciais de contratos que geraram algum tipo de prejuízo para a Administração, mas que não necessariamente esta situação pode ser classificado como *grave dano*.

Esta subjetividade do que seria ou não *grave dano*, sem que isto esteja esclarecido em regulamento, não favorece a realização da dosimetria da pena pela autoridade administrativa, visto que, como citado previamente, o art. 156, §4º da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que as infrações previstas no art. 155, incisos II, III, IV, V, VI e VII estariam sujeitas à pena de impedimento do direito de licitar e contratar, *quando não justificar penalidade mais grave*, permitindo, por conseguinte, que a inexecução parcial comporte até a pena de declaração de inidoneidade.

Na prática, se a inexecução parcial for enquadrada no inciso I do art. 155 da NLLC, é bem provável que os infratores, para “fugir” da aplicação da pena de impedimento, irão suscitar que o descumprimento parcial do contrato, o qual são acusados, comporta tão somente advertência, sob a alegação de que não ocorreu nada muito *grave*, para enquadramento da sua conduta no referido inciso II do art. 155.

Por isso, ao invés de prever como infração autônoma a infração constante no inciso II do art. 155, seria muito menos problemático o legislador federal estabelecer um único tipo administrativo dispondo sobre a conduta infrativa “dar causa a inexecução parcial do contrato”, sendo que a existência ou não de grave dano (de um prejuízo “extraordinário”) estaria estabelecida, em outro dispositivo, como um critério a ser averiguado para definição da penalidade cabível. Ou seja, a previsão do tipo autônomo no inciso II do art. 155 da NLLC pode gerar a armadilha da realização da dosimetria na aplicação de sanção proporcional à gravidade da irregularidade praticada.

Por isso, considerando que a existência ou não de *grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo* poderá repercutir na dosimetria das sanções, é crucial regulamentar o que será considerado este grave dano, para minimizar avaliações subjetivas pela autoridade administrativa responsável pela aplicação da sanção, gerando insegurança jurídica aos administrados.

Enfim, a técnica legislativa adotada não teria sido a melhor e pode ter criado “armadilhas” na realização da dosimetria das sanções (insegurança jurídica, com possibilidade de penalidades desproporcionais), agravado pelo fato de que o art. 155 não previu que pode ocorrer *grave dano* para as demais infrações administrativas, em especial no caso de inexecução total (inciso III) e na hipótese de retardamento do ajuste (inciso VII).

Por isso, é imprescindível que ato normativo esclareça o que será considerado *grave dano* e realize a gradação das penas, para esclarecer o que comportará realmente tão somente advertência, quais parâmetros devem ser verificados para impor a pena de impedimento, indicando também quando será justa e proporcional, diante de uma inexecução parcial, aplicar pena de declaração de inidoneidade, sanção restritiva com repercussão para todos entes federativos.

3.1.3. A necessidade de esclarecer se a regra no §3º do art. 156 da NLLC refere-se à multa compensatória e indicar percentuais e base de cálculo da multa moratória:

O art. 156, §7º, da Lei federal nº 14.133/2021, previu que a multa, sanção de natureza pecuniária, pode ser cumulada com qualquer outra sanção, inclusive com pena de advertência.

Enquanto a multa moratória é aplicada em caso de atraso no cumprimento de obrigação, a multa compensatória, chamada por Fabio Mauro de Medeiros e Mônica Antinarelli de multa cominatória³, é imposta ao infrator quando existe algum tipo de inadimplemento, para compensar o ente contratante por não ter sido honradas as obrigações assumidas perante a Administração.

O parágrafo único do art. 162 tratou das duas espécies de multa, ao dispor que *a aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta lei.*

O art. 156, §3º traz regra importante quando estabelece que a multa (sanção prevista no inciso II deste artigo), calculada na forma do edital ou contrato, *não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.*

É bastante pertinente a fixação, pela Lei nº 14.133/2021, de percentuais mínimos e máximos para pena pecuniária, porque os artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993 remetiam ao instrumento convocatório ou contrato fixar as regras para cálculo da multa (percentual e base de cálculo).

Logo, pela legislação anterior, existia ampla liberdade da autoridade administrativa na fixação das regras de aplicação das multas, gerando riscos de serem fixados percentuais e/ou base de cálculos

³ ANTINARELLI, Monica; MEDEIROS, Fabio Mauro de. *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentado por Advogados Públicos/Leandro Sarai* – 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2023, pp.

desproporcionais à gravidade da infração, quando considerado o objeto da licitação, valor da contratação e capacidade econômica dos interessados em contratar com o ente público.

Voltando à análise das regras da NLLC, não obstante o legislador federal tenha indicado no art. 162 existir dois tipos de multa (moratória e compensatória), o art. 156, §3º utilizou apenas a expressão “multa”, sem qualquer distinção. Embora a interpretação mais razoável deste dispositivo indique que tais percentuais (0,5% e 30%) se referem à multa compensatória, decorrente do inadimplemento de contrato (ou condutas equiparadas), o regulamento poderia deixar isso mais claro e estabelecer diretrizes para sua quantificação, evitando problemas na aplicação de penas pecuniárias.

Além disso, seria melhor que o legislador federal também tivesse estipulado percentuais mínimos e máximos para a multa moratória, especialmente se for fixado percentual diário (um percentual para cada dia de atraso), bem como indicado a base de cálculo da multa de mora. Ademais, o retardamento/atraso no cumprimento do contrato pode ser referir à obrigação principal do ajuste (objeto do contrato), no todo ou em parte, bem como pode ocorrer mora no adimplemento de obrigações acessórias constantes no instrumento contratual (outros deveres do contratado).

A crítica à falta de previsão na NLLC de regras para quantificação da multa moratória é encontrada no artigo jurídico *“Nova lei de licitações: qual a base de cálculo das multas moratória e compensatória”*, publicado pela Equipe Técnica da Zênite ⁴:

Já no que toca à multa moratória, compreende-se que a lei não delimitou limites expressos e precisos para tal sanção, de modo a remeter a sua fixação como cláusula necessária em todo contrato. Sendo assim, a Administração dispõe de relativa discricionariedade para fazê-lo, podendo se referenciar nos percentuais previstos (especialmente o máximo).

Seguramente, essa liberdade não autoriza a Administração fixar parâmetros para a liquidação da multa que resultem em penalidades desproporcionais ou não razoáveis. Antes disso, não apenas a metodologia para a liquidação da multa, assim como a definição da base de cálculo para a sua incidência deverão conciliar a necessidade de sancionar a mora no cumprimento dos encargos contratuais com a impossibilidade de que a sanção resulte em enriquecimento indevido da Administração, o que seria verificado na hipótese de os valores da multa extrapolarem de forma desmedida o necessário para recompor os prejuízos provocados pela impontualidade no cumprimento das obrigações contratuais.

⁴ Equipe Técnica da Zênite. *Nova Lei de Licitações: qual a base de cálculo das multas moratórias e compensatória?* Publicado em 31 de janeiro de 2023, disponível em <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-qual-a-base-de-calculo-das-multas-moratoria-e-compensatoria/>, acesso em 11.07.2025.

Por conseguinte, diante da lacuna normativa, há o risco de que uma interpretação equivocada do art. 156, §3º, da Lei nº 14.133/2021 leve à aplicação de multas moratórias desproporcionais, com a adoção do percentual de 0,5% por dia de atraso, para todo e qualquer tipo de contratação.

Afinal, com a incidência do referido percentual para cada dia de atraso, a consequência é que, se ocorrer, por exemplo, 30(trinta) dias de mora contratual (situação que acontece muito na prática, na minha experiência na análise de processos sancionatórios), isto resultaria em multa moratória de 15% (quinze por cento) sobre o valor do contrato, o que se mostraria contrário ao princípio da proporcionalidade em algumas situações.

Desse modo, levando-se em conta que o inciso XVI do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 preceitua como cláusula necessária de todo instrumento contratual a indicação das penalidades cabíveis, valores das multas (i.e., moratória e compensatória) e suas respectivas bases de cálculo, seria salutar que os atos normativos editados pelos entes federativos tragam regras sobre percentuais mínimos e máximos de multa moratória, além da sua base de cálculo, para nortear a elaboração de instrumentos convocatórios e contratos, evitando equívocos na interpretação do texto da NLLC.

3.1.4. A possibilidade de imposição de penalidade mais grave no caso das infrações contidas no art. 155, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, da NLCC pode ocasionar insegurança jurídica se não houver regulamentação dos parâmetros para aplicação de sanções:

O art. 156 da Lei federal nº 14.133/2021 representa uma grande evolução na dosimetria das sanções, quando comparado ao antigo art. 87 da Lei federal nº 8.666/1993.

Em primeiro lugar, o art. 156, §5º, estabeleceu que infrações previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do referido art. 155, necessariamente ensejariam a aplicação da pena de declaração de inidoneidade, não admitindo outra sanção. Ademais, estes dispositivos descrevem condutas ilícitas graves (como apresentação de documento/declaração falsa, fraude à licitação, fraude a contrato), inclusive tipificadas como crime e também como atos lesivos à Administração (tipificados pela Lei federal nº 12.846/2013).

Além disso, a Lei federal nº 14.133/2021 procurou estabelecer que a subsunção da conduta irregular nas infrações previstas nos incisos II, III, IV, V, VII, no mínimo, à pena de impedimento de licitar e contratar, admitindo a aplicação da pena de advertência tão somente para a inexecução parcial **sem grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo.**

Todavia, no caso dos ilícitos administrativos previstos nos incisos I a VII do art. 155, observa-se que o legislador federal, embora tenha fixado a pena “mínima”, admitiu a aplicação de sanção mais gravosa, ao dispor, ao final dos parágrafos 2º e 4º do art. 156, *quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.*

Esta previsão poderá se tornar uma “armadilha” e propiciar sanções desproporcionais **se não houver regras objetivas disciplinando os critérios constantes no art. 156, §1º da Lei nº 14.133/2021**, dispositivo que estabelece que, na aplicação das sanções, serão considerados *a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os danos que dela provierem para a Administração Pública e a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade*.

Logo, é essencial regulamentar dos parâmetros para *imposição de penalidade mais grave*, conforme critérios estabelecidos no art. 156, §1º supracitado, para evitar o arbítrio da autoridade administrativa e sanções desproporcionais à gravidade da infração perpetrada.

A regulamentação dos referidos critérios é importante também para dosimetria da pena de declaração de inidoneidade (incisos VIII a XII do art. 155), considerando que o tempo de restrição ao direito de licitar e contratar, decorrente desta sanção, pode variar de 3 a 6 anos. E nem sempre existe a garantia de que o infrator será reabilitado da inidoneidade no prazo previsto no art. 163, III, da NLLC, já que este dispositivo exige o cumprimento de outras condições (além do requisito temporal).

Por fim, importa destacar que a mera transcrição do texto da Lei federal nº 14.133/2021 nas minutas dos contratos, na cláusula sobre a penalidades, pode ser questionada pelos órgãos de controle se não existir a devida regulamentação de todas regras necessárias para dosimetria das sanções. Durante a vigência da Lei nº 8.666/93, o Tribunal de Contas da União, em inúmeros acórdãos⁵, considerou que houve falha da Administração prever cláusulas sancionatórias genéricas em editais.

Desse modo, a realização da regulamentação dos critérios previstos no §1º do art. 156, §1º, bem como dos parâmetros para *imposição de penalidade mais grave*, a que se refere os parágrafos 2º e 4º do art. 156 da NLLC, é essencial para segurança jurídica e para boa atuação da Administração.

3. CRIAÇÃO DE NORMAS DE CARÁTER NÃO-GERAL SOBRE DOSIMETRIA DAS SANÇÕES PELOS ESTADOS-MEMBROS

As “armadilhas” que podem surgir na realização da dosimetria das sanções administrativas da NLLC pode ser superada através da edição de atos normativos pelos demais entes federativos.

⁵ **ACÓRDÃO 2271/2016 - PLENÁRIO, PROCESSO 016.978/2014-5**

“9.2.6. falhas na estipulação das **sanções** no contrato de TI, que possuía **cláusulas genéricas** transcritas da Lei 8.666/1993, identificadas no processo de planejamento do Contrato 19/2008, afrontam o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 55, incisos VII e VIII, na Lei 9.784/1999, art. 68, e na Instrução Normativa - SLTI/MP 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “h”; art. 17, § 1º, inciso IX (...)”;

Neste caso, imperioso lembrar que os Estados-Membros tem competência legislativa para editar, no exercício da competência suplementar, disposições sobre dosimetria das sanções administrativas, porquanto a competência privativa da União, para estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, da CF/88), não afasta a competência dos Estados-membros de editarem, em caráter suplementar, normas destinadas a suprir lacunas ou detalhar normas gerais (art. 24, §2º da CF/88), atendendo às suas particularidades locais (art. 24, §3º da CF/88)

Como ensinava a saudosa Procuradora do Estado da Bahia Alice Gonzales Borges, em seu artigo Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos⁶, normas gerais são *"aquelas que, por alguma razão, convêm ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que tem pertinência"*.

Logo, a Lei federal nº 14.133/21 não pode determinar ou impor todas as regras que devem ser adotadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em suas contratações, sob pena de malferimento da sua autonomia para legislar sobre suas particularidades, como acabou fazendo em alguns dispositivos, a exemplo do art. 156, §6º, inciso I, da NLLC.

Isso quer dizer que, desde que observadas as normas gerais constantes na editada pela União, os Estados-Membros podem criar, inclusive por lei, normas de caráter não-geral sobre licitações e contratos administrativos no âmbito de suas unidades federativas.

Por isso, no exercício da sua competência legislativa suplementar, em 28 de novembro de 2023, o Estado da Bahia editou a Lei estadual nº 14.634/2023. Em seu artigo 2º, a norma estadual explicita que *aplica-se a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação, aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia, mas ressalva que as matérias regidas pelas normas de caráter não-geral constantes da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, incompatíveis com o exercício da autonomia administrativa do Estado da Bahia, serão disciplinadas pela legislação estadual*.

Entre as matérias de caráter não-geral que foram disciplinadas na Lei estadual nº 14.634/2023 incluem-se as que dispõem sobre competência, composição de órgãos e comissões, **infrações, sanções administrativas, processo sancionatório de licitantes e contratados** e transgressões disciplinares de agentes públicos em contratações administrativas.

Além disso, o Estado da Bahia optou por editar o Decreto estadual nº 23.113/2024 para regulamentar a dosimetria das sanções, com o propósito de garantir que a responsabilização do infrator de ocorra de forma proporcional à gravidade da infração administrativa perpetrada,

⁶ BORGES, Alice Gonzales. Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

detalhando os critérios preceituados no art. 156, §1º da norma geral e os parâmetros que justificam a *imposição de penalidade mais grave*, como previsto no art. 156, §§ 2º e 4º, todos na NLLC.

4. AS EXCEÇÕES TRAZIDAS NA LEI ESTADUAL Nº 14.634/2023 PARA ALGUMAS REGRAS DE DOSIMETRIA DA NORMA GERAL

Como explicado anteriormente, no exercício da sua competência suplementar, o Estado da Bahia optou por editar sua própria Lei de Licitações e Contratos para dispor sobre normas não-gerais, respeitando as normas de caráter geral constantes na Lei federal nº 14.133/2021.

Primeiramente, cumpre registrar que o art. 47 da Lei estadual nº 14.634/2023⁷ adotou, como infrações administrativas, as condutas previstas no art. 155 da Lei federal nº 14.133/2021, incorporando, por conseguinte, todos os “tipos administrativos” criados pelo legislador federal.

Além disso, o art. 47, §1º da referida norma estadual estabeleceu que estão sujeitas à responsabilização as condutas infrativas praticadas em qualquer fase da licitação (inclusive se houve contratação direta) ou da execução do contrato, como também os ilícitos praticados por interessados nos procedimentos auxiliares (art. 78 da norma geral) e por beneficiários de pagamento de indenização (prestadores de serviço sem lastro contratual).

Todavia, apesar de a norma estadual supracitada ter incorporado todas infrações administrativas constantes do art. 155 da Lei Federal nº 14.133/2021, o legislador baiano trouxe uma regra distinta no que concerne à responsabilização por retardamento/atraso no cumprimento das obrigações e no que diz respeito à aplicação da pena de advertência, assim dispondo em seu art. 48:

Art. 48 - Aos responsáveis pelo cometimento de infrações administrativas serão aplicadas as sanções previstas nos incisos I a IV do *caput* do art. 156 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

⁷ **Art. 47** - Ficam adotadas como infrações administrativas as condutas constantes do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

§ 1º - Os atos lesivos integrantes do rol do art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, ficam integrados a esta Lei como condutas infrativas, independentemente de regulamentação.

§ 2º - Ficam igualmente sujeitos à responsabilização preconizada por esta Lei, se incorrerem nas infrações administrativas previstas no *caput* deste artigo:

I - os interessados que participem dos procedimentos auxiliares a que se refere o art. 78 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

II - os beneficiários de pagamentos de processos de indenização decorrentes do reconhecimento de nulidade da contratação a que se refere o art. 149 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

§ 3º - Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei Federal nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida lei.

§ 1º - O retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado, descrito como infração administrativa pelo inciso VII do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, poderá ser apenado com advertência, multa, ou impedimento de licitar e contratar, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, conforme critérios definidos em Regulamento.

§ 2º - As sanções de advertência, de impedimento de licitar e contratar e de inidoneidade para licitar e contratar, previstas nos incisos I, III e IV do *caput* do art. 156 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, poderão ser aplicadas cumulativamente com a sanção de multa prevista no inciso II do *caput* do mesmo artigo.

§ 3º - Os efeitos da imposição das sanções ao infrator que também participa dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, serão estabelecidos em Regulamento.

Veja que o art. 48 da lei baiana indicou que o *retardamento da execução ou entrega do objeto da licitação*, previsto no art. 155, VII, da norma federal, pode comportar desde a pena de advertência, multa ou até impedimento de licitar e contratar, quando não justificar sanção mais grave (pena de declaração de inidoneidade). Isso quer dizer que o atraso injustificado sempre será enquadrado na infração contida no art.155, VII, da NLLC, mas isto não quer dizer que este necessariamente será punido com a pena de impedimento, como indica o art. 156, §4º para o retardamento.

À primeira vista, esta proposta da lei baiana estaria contrária à busca da segurança jurídica apregoada neste artigo. Todavia, é possível defender que tal previsão buscou dar liberdade para o regulamento dar o tratamento proporcional e adequado aos diversos tipos de atrasos na execução de instrumentos contratuais que são verificados no âmbito das contratações administrativas. A regulamentação iria tratar do atraso de poucos dias no fornecimento de bens comuns até a mora na entrega de produtos essenciais (na área de saúde, segurança pública, etc.), incluindo também as situações de atraso que resultam em *grave dano* à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo.

Ressalvada a exceção acima, quanto às sanções cabíveis em caso de retardamento/atraso injustificado, os critérios de dosimetria constantes no art. 156, §1º da NLLC foram incorporados na legislação da Bahia através do art. 49 da Lei estadual nº 14.634/2023⁸, dispositivo que também trouxe regras para base de cálculo da multa.

⁸ **Art. 49** - Na aplicação das sanções administrativas serão observados os critérios estabelecidos nos §§1º a 5º e 7º do art. 156 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, na forma do Regulamento.

§ 1º - No caso de atraso injustificado na execução do contrato, a multa de mora, se fixada em percentual diário, não se sujeitará ao limite mínimo estipulado no § 3º do art. 156 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, devendo ser fixada conforme parâmetro estabelecido em Regulamento.

§ 2º - A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato, com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

§ 3º - Nas hipóteses em que não houver valor contratado, a sanção de multa poderá ter como base o valor correspondente ao objeto adjudicado ou, quando for o caso, da estimativa da contratação.

Existe uma diferença no tratamento dado a percentual da multa previsto no art. 156, §3º da Lei federal nº 14/133/2021 pela lei baiana, visto que o referido art. 40 da Lei estadual nº 14/634/2023 admitiu que, quando for fixado percentual diário, este não se submeterá ao limite mínimo previsto na norma geral. O motivo desta escolha foi porque se considerou gravoso estipular o percentual 0,5% por dia para multa de mora ocorrida na entrega de determinados bens e serviços comuns, que são contratados pela Administração através de Registro de Preços, cujos fornecedores envolvem majoritariamente empresas de pequeno porte ou microempresas.

Assim, segundo o art. 49 da atual lei baiana de licitações e contratos, caberá ao regulamento estadual disciplinar o percentual da multa moratória (a ser aplicada em caso do retardamento previsto no art. 155, VII, da NLLC) e também da multa compensatória (a ser imposta em caso de não celebração do contrato ou inexecução contratual, total ou parcial).

E, foi com base nesta permissão constante no art. 49 da Lei estadual nº 14.634/2023, que não seguiu integralmente o disposto no art. 156, §3º da NLLC, pois o Decreto estadual nº 23.113/2024 estabeleceu, no seu art. 9º, §1º, que *se fixada em percentual diário, o índice da multa de mora não poderá ser inferior a 0,1% (um décimo por cento), do valor da obrigação descumprida ou da estimativa arbitrada de seu custo.*

As previsões acima foram algumas formas de superar “armadilha” na aplicação de sanções por atraso injustificado, bem como para prevenir multas desproporcionais, em alguns casos.

5. REGRAS DE DOSIMETRIA DAS SANÇÕES DO DECRETO Nº 23.133/2024 QUE BUSCARAM SUPERAR EVENTUAIS ARMADILHAS

O Decreto Estadual nº 23.133/2024 foi resultado da atuação desta Procuradora do Estado, juntamente com outro colega da PGE/BA⁹, somada à colaboração de servidores da Superintendência de Recursos Logísticos da Secretaria da Administração – SRL/SAEB¹⁰, Órgão Central do Sistema de Registro de Cadastral do Estado da Bahia.

As regras deste regulamento foram inspiradas nas disposições contidas no Decreto Estadual nº 13.967/2012, primeiro ato normativo a tratar sobre dosimetria das sanções da antiga lei baiana de licitações e contratos (Lei estadual nº 9.433/05).

⁹ Procurador do Estado da Bahia André Luis Magalhães

¹⁰ Servidores da SRL/SAEB: Liliane Barbosa Britto, Fabio Vinicius Santos Neves, Geisiane Dias Magalhães e Cesar de Araújo Gomes.

O decreto editado pelo Estado da Bahia, em 09 de outubro de 2024, não foi o primeiro regulamento feito por Estado-Membro para dispor sobre regras para aplicação das sanções previstas na Nova Lei de Licitações e Contratos, pois o Estado do Paraná foi o pioneiro a tratar da dosimetria das penalidades, através do Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, diploma que disciplinou circunstâncias agravantes, atenuantes e reincidência. Tem-se também conhecimento de que o Decreto nº 441/2024 editado pelo Estado de Santa Catarina, o qual também traz regras e diretrizes para aplicação de sanções, conforme critérios previstos no art. 156, §1º da Lei federal nº 14.133/2021, tendo inclusive fixado penas máximas cabíveis ilícitos e disciplinado percentuais de multa compensatória para determinadas situações.

A União Federal, até a data da elaboração deste artigo¹¹, ainda não tinha concluído a elaboração do seu decreto regulamentar. Mas, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos editou Instrução Normativa SSC/MGI N° 217, de 23 de dezembro de 2024¹², dispondo sobre procedimento de apuração de infração e aplicação de sanção administrativa, previstas na Lei nº 14.133/2021, no âmbito do referido órgão federal.

Esta instrução avançou bastante na disciplina da dosimetria de sanções, ao explicar as condutas infrativas previstas no art. 155 da NLCC, estabelecer pena mínima e máxima para algumas infrações passíveis de pena de impedimento, e também prever agravantes, atenuantes e reincidência.

No entanto, percebe-se que alguns pontos duvidosos não foram esclarecidos, bem como alguns critérios do art. 156, §1º da NLCC não foram tratados na supracitada IN N° 217/2024. Isto é, não se definiu o que é *grave dano* na inexecução parcial, nem o critério *danos que dela provierem para a Administração*, e tampouco foi tratada a questão do enquadramento do atraso injustificado como retardamento e os percentuais mínimos e máximos para multa moratória. E aplicabilidade desta IN restrita ao referido Ministério não traria segurança jurídica suficiente.

Diante deste cenário, pode-se dizer, então, que Decreto Estadual nº 23.113/2024 seria um pouco diferente em relação aos atos normativos supracitados, não apenas em virtude das ressalvas a algumas regras da norma geral que foram feitas na Lei estadual nº 14.634/2023 quanto à aplicação da pena de advertência e pena de multa moratória, mas principalmente por trazer parâmetros para

¹¹ Em consulta à Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, atualizada em 10/06/2025, encontra-se em andamento a elaboração do “Decreto de Sanções” pela equipe técnica encontra-se em andamento, conforme informação extraída <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>, acesso em 10.07.2025.

¹² BRASIL, Instrução Normativa SSC/MGI N° 217, de 23 de dezembro de 2024. Dispõe sobre o procedimento de apuração de infração e aplicação de sanção administrativa cometida durante a licitação ou a execução de contrato administrativo, no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, disponível em https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/532902/1/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20SSC_MGI%20N%C2%BA%20217%2C%20DE%2023%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202024%20-%20INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20SSC_MGI%20N%C2%BA%20217%2C%20DE%2023%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202024%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf, acesso em 11.07.2025.

imposição de penalidade mais grave, conforme previsto para algumas infrações no art. 156, §§2º e 4º da norma federal, com etapas para cálculo das penas restritivas de direito, a partir dos critérios constantes no art. 156, §1º da NLLC.

Cumpre, portanto, apresentar como foram tratados os parâmetros para dosimetria das sanções no Decreto Estadual nº 23.133/2024, editado pelo Estado da Bahia, buscando superar eventuais “armadilhas” na aplicação das penalidades previstas na Lei federal nº 14.133/2021.

5.1. Parâmetros para dosimetria das sanções trazidos pelo Decreto Estadual nº 23.133/2024

O Decreto Estadual nº 23.133/2024 inicialmente explicita no Capítulo I seu âmbito de aplicação, para, em seguida, o Capítulo II tratar das *Infrações Administrativas*, ocasião em que foram fixadas algumas premissas que servem de “guia” para realização do enquadramento jurídico da conduta ilícita praticada e sanção cabível (dosimetria).

Por isso, no Capítulo II do referido decreto, foi tratado o problema levando em tópico anterior, pois definiu-se o que seria *grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse coletivo*.

Entendeu-se que o *grave dano* não seria um prejuízo de natureza material, pois este dano ao erário seria considerado causa de aumento de pena na dosimetria das penas restritivas de direito, em atenção ao disposto no art. 156, §1º, inciso IV, que estabelece como parâmetro para aplicação das sanções *os danos que dela provierem para a Administração Pública*.

O *grave dano*, ao qual se refere o art. 155, II, da norma geral, seria aquele prejuízo “extraordinário”, que traz repercussão significativa ao desempenho das atividades da Administração e na prestação do serviço público (direta ou indiretamente pelo ente estatal); enquanto que o *grave dano ao interesse público* seria um prejuízo relevante para os interesses coletivos de natureza transindividual, tutelados pela Lei federal nº 7.375/1985.

Era importante trazer este conceito no início do decreto estadual, visto que o *grave dano* não será uma situação que repercutirá tão somente na avaliação da inexecução parcial do contrato, prevista no art. 155, incisos I e II, da NLLC, como o legislador federal deixou a entender, pois isto deve ser averiguado também no retardamento/atraso injustificado na execução do contrato, previsto no inciso VII deste art. 155 da NLCL. Vejamos a regra constante no art. 2º do Decreto estadual nº 23.113/2024:

Art. 2º (...)

§ 2º - Considera-se grave dano, para os fins do disposto neste Decreto:

I - à Administração ou ao funcionamento dos serviços públicos:

a) o comprometimento parcial do regular funcionamento de órgão ou de entidade administrativa responsável pela prestação de serviço público;

b) a interrupção efetiva da prestação de serviço público;

II - ao interesse coletivo:

a) o comprometimento dos direitos e garantias tutelados pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, em especial o dano ao meio ambiente, patrimônio histórico, artístico ou cultural;

b) o desabastecimento de produto essencial, entendido como aquele cuja supressão possa comprometer a saúde e segurança das pessoas;

§ 3º - O atraso no cumprimento de obrigação contratual, inclusive na hipótese de grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo, será classificado no inciso VII do *caput* do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, sujeitando-se às cominações legais respectivas, na forma do § 1º do art. 48 da Lei 14.634, de 28 de novembro de 2023, observado o disposto neste Decreto.

Outra premissa que o legislador baiano adotou para fazer a gradação das penas cabíveis para o caso de inexecução de contrato foi realização de diferenciação da natureza da obrigação descumprida. Isto é, deve ser analisado se ocorreu a inexecução de obrigação principal ou se foram descumpridas obrigações acessórias, sendo que, neste último caso, cumpre verificar se o inadimplemento da obrigação acessória comprometeu a execução do objeto do contrato.

Diz o art. 3º, em seus parágrafos 5º, 6º e 7º, do Decreto Estadual nº 23.133/2024, que para imposição das sanções, deve ser feita a distinção entre obrigação principal ou acessória, descrevendo o que seria obrigação acessória (obrigação instrumental, secundária e formal), e orientando, ao final, que *o inadimplemento de obrigação acessória que retarde, comprometa ou impeça a execução da obrigação principal, será considerado descumprimento desta*. Ou seja, se o descumprimento de obrigação acessória impede a execução do objeto do contrato, o infrator será punido como se tivesse descumprido a obrigação principal.

O Capítulo III tratou das Sanções Administrativas, sendo que a Seção I iniciou indicando as espécies de sanção (advertência, multa, impedimento e inidoneidade) e sua classificação (repreensiva, pecuniária e restritiva de direitos). As Seções seguintes (as Seções II, III, IV e V) trataram de cada uma das sanções isoladamente e depois indicou quando a situação se sujeitará à penalidade mais grave, seguindo a orientação do legislador federal constante no art. 156, §§2º e 4º no sentido de fixar a “penalidade mínima”, mas admitir sanção mais gravosa.

Assim, entendeu-se que a prática da conduta infrativa inexecução parcial de contrato, prevista no inciso I do art. 155 da Lei federal nº 14.133/21, não implica necessariamente na imposição da pena de advertência para toda e qualquer situação, visto que o art. §156, §2º da NLLC preceituou que esta pena repreensiva será aplicada *quando não justificar a imposição de penalidade mais grave*.

A previsão constante no art. 156, §1º da norma geral foi interpretada no sentido de que é possível aplicar a pena de multa, pena de impedimento e até declaração de inidoneidade¹³, em caso

¹³ Esta “penalidade máxima” irá ocorrer quando a pena de impedimento, após incidência dos critérios de dosimetria, ultrapassar três anos (36 meses), eis que a pena de declaração de inidoneidade foi prevista com prazo de restrição de 3 até 6 seis anos (vide art. 156, §5º da norma federal).

de descumprimento parcial de ajuste (penalidades mais graves que a advertência), sem olvidar que o §7º deste art. 156 permitiu que advertência fosse cumulada com multa.

Como explicado previamente, somente existe uma regra “fechada” de dosimetria na norma federal em comento em relação às condutas infrativas descritas nos incisos VIII a XII do art. 155 da Lei federal nº 14.133/21, em que o art. 156, §5º determinou que os referidos ilícitos serão punidos com a pena de declaração de inidoneidade, não admitindo outra sanção (o art. 156, §7º só se permitiu que esta declaração de inidoneidade fosse cumulada com multa).

Portanto, considerando o disposto no art. 156, §§2º e 7º, bem como a previsão contida no art. 48, §2º da Lei estadual nº 14.634/2023, a infração *ensejar inexecução parcial do contrato*, prevista no art. 155, I, da norma federal, foi graduada da seguinte forma no Regulamento baiano:

Art. 5º - A infração administrativa prevista no inciso I do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, consistente em dar causa à inexecução parcial do contrato, estará sujeita a:

I - advertência, exclusivamente: quando a infração administrativa se caracterizar pelo descumprimento parcial de obrigação acessória;

II - advertência cumulada com multa compensatória: quando a infração administrativa se caracterizar pelo descumprimento parcial reiterado de obrigação acessória;

III - impedimento de licitar e contratar, cumulado com multa compensatória: quando a infração administrativa se caracterizar pelo descumprimento total de obrigação acessória, caso em que a conduta estará sujeita a pena base de 06 (seis) meses de restrição;

IV - impedimento de licitar e contratar, cumulado com multa compensatória: quando a infração administrativa se caracterizar pelo descumprimento de parte da obrigação principal do contrato, caso em que a conduta estará sujeita a pena base de 12 (doze) meses de restrição.

Depreende-se, portanto, houve gradação das sanções cabíveis para a inexecução parcial, levando-se em consideração se houve descumprimento parcial de obrigação **acessória** (advertência, exclusivamente), se o descumprimento **parcial** desta obrigação **acessória** foi **reiterado** (advertência, cumulada com multa compensatória), se houve descumprimento **total** de obrigação **acessória** (pena de impedimento por 6 meses, com multa compensatória) ou se o caso é de inexecução parcial, decorrente de descumprimento de **parte da obrigação principal** (pena impedimento de 12 meses, também cumulado com multa).

Em relação ao ilícito retardamento (atraso) na execução do contrato, previsto no art. 155, VII, da norma federal, como dito alhures, considerando que o art. 48, §1º da Lei estadual nº 14.634/23 trouxe regra de dosimetria distinta daquela prevista no art. 156, §4º da Lei federal nº 14.133/21, coube a este Regulamento estabelecer como isto ocorrerá:

Art. 6º - A infração administrativa prevista no inciso VII do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, consistente no retardamento de obrigação principal ou acessória, sem motivo justificado, estará sujeita a:

I - advertência, exclusivamente: quando a infração administrativa se caracterizar pelo retardamento do cumprimento de obrigação acessória, e não haja previsão de cominação de multa moratória no edital ou no contrato;

II - advertência cumulada com multa compensatória: quando a infração administrativa se caracterizar pelo retardamento reiterado do cumprimento de obrigação acessória, e não haja previsão de cominação de multa moratória no edital ou no contrato;

III - multa moratória, exclusivamente: quando a infração administrativa se caracterizar pelo retardamento de obrigação principal ou acessória, e desde que a multa moratória calculada não supere o valor máximo cominado para a multa compensatória;

IV - impedimento de licitar e contratar, cumulado com multa moratória: quando a infração administrativa se caracterizar pelo retardamento de obrigação principal ou acessória, e desde que a multa moratória calculada supere o valor máximo cominado para a multa compensatória, caso em que a conduta estará sujeita a pena base de 01 (um) dia de restrição de direito para cada dia de atraso, após a conversão da multa moratória em compensatória;

V - impedimento de licitar e contratar, cumulado com multa moratória, quando a infração administrativa se caracterizar pelo retardamento de obrigação principal ou acessória, de que resulte grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo, e desde que a multa moratória calculada supere o valor máximo cominado para a multa compensatória, caso em que a conduta estará sujeita às seguintes penas-base:

a) de 02 (dois) dias de restrição de direito para cada dia de atraso, para retardamento de até 90 (noventa) dias, após a conversão da multa moratória em compensatória;

b) de 03 (três) dias de restrição de direito para cada dia de atraso, para retardamento superior a 90 (noventa) dias e após a conversão da multa moratória em compensatória;

VI - sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, cumulado com multa moratória: quando a pena definitiva, resultante da dosimetria realizada no caso concreto, superar o prazo de 03 (três) anos de restrição do direito de licitar e contratar.

Depreende-se que o art. 6º do Decreto estadual nº 23.113/2024 indica que o atraso vai ser inicialmente punido tão somente com multa moratória, sem afastar, contudo, a possibilidade de imposição de pena de impedimento do direito de licitar e contratar e até a declaração de inidoneidade.

A aplicação da pena de impedimento dependerá da quantidade de dias de atraso, mas deve ser considerado o percentual diário previsto para a multa moratória e o percentual da multa compensatória previstos no contrato sob análise (no caso concreto), para ver com quantos dias de mora contratual este “teto” vai ser atingido.

Dessa forma, somente quando a multa moratória atingir o montante máximo cabível de multa compensatória prevista no contrato é que a Administração, naquela data, estará autorizada computar os dias de atraso para calcular o tempo de restrição da pena de impedimento.

E a incidência da pena de impedimento (após conversão da multa moratória em compensatória), cuja duração será calculada conforme quantidade de dias de atraso após a data em que houve a conversão, deverá ainda levar em conta se o retardamento injustificado teve ou não *grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse público*, eis que, nesta última hipótese (grave dano), deve ainda ser analisado se o atraso foi inferior ou superior a 90 dias.

Foi previsto, inclusive, a possibilidade de aplicação da pena de declaração de inidoneidade, quando a pena de impedimento, que incidirá após a conversão da multa moratória em compensatória, ultrapassar o prazo de 3 anos (eis que tempo de restrição acima de 3 anos faz com que incida a sanção prevista no art. 156, inciso IV, da lei federal). Esta situação é improvável, porém pode ocorrer, se existir a previsão de percentuais com valores altos para a multa diária, com muitos de dias de atraso

(superiores a 90 dias), somada à situação de *grave dano* à Administração, ao funcionamento aos serviços públicos e ao interesse público (grave dano pode incidir no caso do art. 155, VII).

A Seção III do decreto baiano tratou dos parâmetros para aplicação da sanção de multa, na qual foram apresentadas algumas regras básicas da pena pecuniária: a) quando não houver valor contratado (como é o caso de Registro de Preços), a base de cálculo das multas será a estimativa da contratação; b) o percentual para descumprimento de obrigação acessória não pode superar aquele previsto para obrigação principal; c) a multa imposta após devido processo legal será descontada dos pagamentos devidos (se não for possível descontar da garantia prestada).

A Subseção II disciplinou a *Multa Compensatória*, repetindo disposição que já está prevista em lei, isto é, seu percentual não poderá ser inferior a 0,5% e nem superior a 30%, podendo ter como base de cálculo o valor global do contrato ou saldo contratual (em caso de descumprimento parcial).

A Subseção III cuidou da *Multa Moratória*, esclarecendo previsão contida no art. 49, §1º da Lei estadual nº 14.634/23, pois, quando pena pecuniária for fixada em percentual diário, o índice da multa de mora não poderá ser inferior a 0,1%, tendo como base de cálculo *o valor da obrigação descumprida ou da estimativa arbitrada de seu custo*. Além disso, reforçou-se a possibilidade de conversão da multa moratória em compensatória, acrescentando a orientação de que, quando esta conversão ocorrer, deverá ser recusado o recebimento do objeto do contrato, salvo justificativa escrita devidamente fundamentada.

Os *parâmetros para aplicação da sanção de impedimento* (ou sujeição de penalidade mais grave) foram estabelecidos na Seção IV deste Capítulo III do decreto estadual, porquanto, segundo o disposto no art. 156, §4º da Lei federal nº 14.133/21, a perpetração das condutas infrativas descritas nos incisos II, III, IV, V e VII do art. 155, da referida norma federal, podem sujeitar o infrator à pena de impedimento do direito de licitar, desde que não *justifique a imposição de penalidade mais grave*.

Por isso, no art. 11, desta Seção III do Decreto estadual nº 23.113/2024, estabeleceu um tempo de restrição como **pena-base** para cada um dos ilícitos previstos nos incisos II a VII do art. 155, da Lei federal nº 14.133/21, pois a pena restritiva inicialmente será a sanção de impedimento, mas pode se tornar em pena de declaração de inidoneidade se ultrapassar 36(trinta e seis) meses. Vejamos o disposto nos artigos 10 e 11 do referido decreto:

Art. 10 - A sanção de impedimento de licitar e contratar será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.

Parágrafo único - A aplicação da sanção referida no *caput* deste artigo pela prática da infração administrativa, prevista no inciso VII do *caput* do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, observará o disposto no art. 6º deste Decreto.

Art. 11 - As infrações administrativas previstas nesta Seção estarão sujeitas às seguintes penas-base de restrição de direito, cumulativamente com multa de:

I - 09 (nove) meses, nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

II - 18 (dezoito) meses, na hipótese prevista no inciso III do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

III - 24 (vinte e quatro) meses, na hipótese prevista no inciso II do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, quando a inexecução parcial se caracterizar pelo descumprimento de parte da obrigação principal do contrato;

IV - 30 (trinta) meses, na hipótese prevista no inciso III do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, quando se caracterizar pelo descumprimento total do contrato, que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo, na forma prevista no art. 2º deste Decreto.

§ 1º - A prática das infrações administrativas previstas nesta Seção, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 03 (três) anos.

§ 2º - A prática das infrações administrativas previstas nesta Seção justificará a imposição da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar quando a pena definitiva, resultante da dosimetria realizada no caso concreto, superar o prazo de 03 (três) anos de restrição do direito de licitar e contratar.

Para os ilícitos descritos nos incisos IV, V e VI do art. 155 da norma federal, foi fixada a mesma pena-base de 9(nove) meses de restrição, cumulada com multa compensatória, eis que as condutas guardam nítida semelhança, na medida em que envolvem, de certa forma, a recusa injustificada de honrar proposta assumida perante a Administração (não apresentação de documentos, desistência de proposta válida apresentada em certame, não assinatura do contrato pelo adjudicatário).

Para a inexecução total de contrato (inadimplemento total da obrigação principal), ilícito previsto no inciso III do art. 155 da norma federal, o decreto editado pela Bahia fixou a pena-base de 18(dezoito) meses de restrição. Vale lembrar que, no caso de inexecução parcial de contrato, decorrente do descumprimento de parte da obrigação principal, a pena-base será de 12(doze) meses de restrição, conforme art. 5º, IV, do Decreto estadual nº 23.113/2024.

A pena-base de 24(vinte e quatro) meses de restrição foi prevista para o descumprimento **parcial** de obrigação principal do contrato, com **grave dano** a Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse público, merecendo destaque a previsão de 30(trinta) meses de restrição quando for o caso de inexecução **total** do contrato (obrigação principal) com **grave dano**.

Para evitar armadilhas na definição do tempo de duração da inidoneidade, o decreto trouxe pena-base para cada infração sujeita a esta sanção no art. 12 do Decreto Estadual nº 23.133/2024, a saber:

Art. 12 - A sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar será aplicada:

I - ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do *caput* do art. 155 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

II - ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do art. 155 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que justifiquem a imposição

de penalidade mais grave que a sanção de impedimento de licitar e contratar, nos termos do § 2º do art. 11 deste Decreto.

Art. 13 - As infrações administrativas previstas nesta Seção estarão sujeitas às seguintes penas-base de restrição de direito, sem prejuízo de multa de:

I - 48 (quarenta e oito) meses, na hipótese do inciso VIII da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

II - 54 (cinquenta e quatro) meses, nas hipóteses dos incisos IX, X, XI e XII da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

Parágrafo único - A sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, resultante da dosimetria realizada no caso concreto, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 03 (três) anos e máximo de 06 (seis) anos.

Verifica-se que o Regulamento, editado pelo Estado da Bahia, deixou claro que esta penalidade máxima pode ser aplicada para as infrações descritas nos incisos II a VII do art. 155, quando o tempo de restrição, após critérios de dosimetria no caso concreto, ultrapassar 3 anos (36 meses), mas também destacou que os ilícitos do VIII a XII do referido art. 155 **necessariamente** estão sujeitos a pena de declaração de inidoneidade, mesmo que, após a dosimetria, isto resulte em pena final inferior a três anos (vide parágrafo único do art. 13 deste decreto).

Conforme art. 13 do referido decreto, para a infração prevista no inciso VIII do art. 155 da Lei nº 14.133/21, foi prevista a pena-base de restrição de 48(quarenta e oito) meses, visto que, embora a conduta de apresentar documento falso possa ser tipificada como crime, não traz grandes prejuízos, pois normalmente este ilícito ocorre durante a licitação, com desclassificação do infrator.

Entendeu-se que as condutas infrativas descritas no art. 155, incisos IX, X, XI e XII da NLLC, mereceriam prazo de 54 (cinquenta e quatro meses) meses de restrição como pena-base, pena inicial alta, mas sem ultrapassar os 6 anos (72 meses), visto que estas condutas fraudulentas em procedimentos de contratações ou durante a execução do contrato, além de serem tipificadas como crime, normalmente trazem prejuízos materiais e imateriais (ex: uma fraude a licitação pode ser resultado do conluio de licitantes para induzir a Administração contratar proposta com sobrepreço).

O Capítulo IV tratou da *Aplicação das sanções*, dispondo sobre critérios e das regras para dosimetria nas infrações sujeitas às penas restritivas de direito (pena de impedimento e pena de declaração de inidoneidade).

Quanto aos critérios para imposição de sanções trazidos no art. 156, §§1º a 5º e 7º da Lei federal nº 14.133/21, estes foram tratados em Subseções do Capítulo IV do decreto baiano.

A Subseção I cuidou de trazer disposições sobre *Natureza e gravidade da infração cometida*, ocasião em que as infrações foram classificadas em leves, medianas, graves ou gravíssimas, a depender da sanção em relação à qual estão sujeitas (advertência, advertência com multa, impedimento com multa ou inidoneidade com multa).

No tocante às *Peculiaridades do Caso Concreto*, tratada na Subseção II, buscou-se prever duas causas de redução de pena (em 1/3 da pena-base) e duas causas de aumento (1/3 da pena-base), elencando situações e circunstâncias anômalas que podem ocorrer no momento da prática do ilícito, que merecem uma regra diferenciada de dosimetria. Ex: um atraso ocorrido durante uma situação de calamidade pública, se este evento não era imprevisível no momento da contratação (e não pode ser considerado Força Maior), a punição tem que ser mais branda, considerando este evento peculiar.

A Subseção III trouxe a previsão do rol de *Circunstâncias Agravantes e Atenuantes*, as quais, uma vez verificadas no caso concreto, implicarão na majoração ou redução da pena base (do tempo de restrição) em 1/6, respectivamente. Vejamos:

Art. 17 - Serão consideradas circunstâncias agravantes, se a conduta ilícita:

I - decorrer do não atendimento reiterado de determinações expressas da Administração quanto ao cumprimento das obrigações assumidas;

II - ensejar o pagamento por indenização ou a celebração de contratação emergencial;

III - ocasionar a anulação ou cancelamento de item que integre Ata de Registro de Preços ou repercutir em mais de um órgão público ou entidade administrativa;

IV - possibilitar a responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários, ou subsidiária, pelos encargos trabalhistas, em contratação em que haja regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

V - caracterizar reincidência, em face de condenação por prática infrativa anterior, reconhecida em decisão administrativa irrecorrível constante do registro cadastral, no período de 05 (cinco) anos anteriores à data da elaboração do relatório final pela comissão processante;

VI - ocasionar o descumprimento de obrigações firmadas em acordo de leniência ou de Termo de Transação Administrativa - TTA, firmado no prazo de 05 (cinco) anos anteriores à data da elaboração do relatório final pela comissão processante;

VII - praticar a infração com violação de dever inerente a cargo, ofício ou profissão por sócio, representante, preposto ou empregado do contratado.

Art. 18 - Serão consideradas circunstâncias atenuantes:

I - a ação do infrator não ter sido causa exclusiva para a consecução do fato;

II - ser o infrator primário;

III - ter o infrator minimizado as consequências decorrentes do ato;

IV - ter o contrato valor não superior a 20% (vinte por cento) do limite estabelecido no inciso I do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, observado o disposto no art. 24 da Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023;

V - a conduta infrativa não redundar em prejuízo ao patrimônio material da Administração Pública, na forma prevista na Subseção IV deste Capítulo;

VI - a confissão da autoria da infração;

VII - a colaboração no processo administrativo sancionatório para a produção de provas em infrações praticadas em co-autoria.

Entre as disposições constante no art. 17 do decreto, concernente às circunstâncias agravantes de pena, destacam-se a verificação de reincidência¹⁴ (que não foi prevista na norma federal), o descumprimento de obrigações assumidas em Termo de Transação Administrativa (acordo que somente existe previsto na legislação baiana) e Acordo de Leniência nos últimos cinco anos¹⁵, e a

¹⁴ A reincidência, pelo art. 17 do decreto estadual nº 13.967/12, era prevista como causa autônoma de aumento de pena, sendo que, para cada sanção registrada nos últimos cinco anos, ocorria o aumento de 1/6 da pena-base.

¹⁵ Estes 5(cinco) anos está previsto na Lei federal nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção Empresarial

prática da conduta infrativa pela pessoa jurídica, violando também um dever inerente a alguma profissão ou ofício.

Nas circunstâncias atenuantes previstas no art. 18 da Subseção III, merecem destaque a previsão de diminuição de 1/6 da pena quando a conduta infrativa não causar prejuízo **material**, a confissão do acusado e a colaboração no processo administrativo (“colaboração premiada”).

Na Subseção IV foi tratado o critério de dosimetria *Danos para a Administração Pública*. Como explicado previamente, o grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos e ao interesse público, seria um dano imaterial (um prejuízo “extraordinário”), conforme definido no art. 2º, §2º do Decreto estadual nº 23.113/2024.

Diante da necessidade de regulamentação do critério previsto no inciso IV, §1º, do art. 156 da NLLC, coube, portanto, ao art. 19 desta Subseção IV, prever as situações de dano material que implicarão em aumento da pena-base em 1/6 do tempo de restrição. Seria a hipótese de avaria ou extravio de bem público, sobrepreço na proposta apresentada em licitação ou superfaturamento na execução do contrato, por serem situações que geram um prejuízo ao erário (ao patrimônio do Estado), podendo ser mensurado em termos pecuniários.

A Subseção V tratou *Da Implantação ou o Aperfeiçoamento de Programa de Integridade*, critério que foi previsto pelo legislador federal nº 14.133/21, caberá ao órgão de controle interno fazer tal avaliação, fazendo-se necessário regulamentar no âmbito estadual a Lei Anticorrupção no âmbito estadual. Neste ponto, a União Federal já editou Decreto nº 12.304/2024, para estabelecer parâmetros e critérios para avaliação dos programas de integridade.

5.2. Etapas para cálculo das penas restritivas de direito, inspiradas no modelo trifásico de cálculo de pena adotado pelo Direito Penal:

Uma das formas de o Estado da Bahia superar a “armadilha” do subjetivismo na escolha do tempo de duração da restrição da pena de impedimento (que pode alcançar até 3 anos) e da pena de declaração de inidoneidade (que pode variar de 3 a 6 anos) foi regulamentar os critérios de dosimetria constantes no art. 156, §1º da NLLC e estabelecer etapas para cálculo das referidas penas restritivas, considerando cada um destes critérios, partindo de uma pena-base.

O art. 21 do Decreto estadual nº 23.113/2024 buscou trazer regras objetivas, estabelecendo, de forma pormenorizada, todos os passos que devem ser observados pela dosimetria da pena de impedimento e pena de declaração de inidoneidade para licitar e contratar.

Importa esclarecer que estas etapas não incidem para infrações puníveis tão somente com sanções repreensivas (advertência) e/ou pecuniárias (multas), pois os artigos 5º e 6º do Decreto

estadual nº 23.113/2024 fizeram uma gradação para aplicação destas sanções em caso de inexecução parcial e atraso injustificado, indicando parâmetros para *imposição de penalidade mais grave*.

Logo, o decreto estadual em comento criou etapas para cálculo do tempo de duração das penas restritivas de direito da NLLC. E este modelo foi inspirado no art. 68 do Código Penal, no qual o juiz, ao calcular a pena restritiva de liberdade do réu, deve inicialmente fixar a pena-base (conforme art. 59 do CP), analisando, em seguida, a existência de circunstâncias atenuantes e agravantes, para, finalmente, avaliar se estão presentes causas de diminuição e aumento da pena.

Esse método não é novidade do Decreto Estadual nº 23.113/2024, pois este já era previsto no art. 21 do Decreto Estadual nº 13.967/2012, que era o decreto regulamentador da antiga lei baiana de licitações e contratos (Lei estadual nº 9.433/2005).

A União Federal chegou a ter algo semelhante ao método estabelecido criado no Decreto Estadual nº 13.967/2012 pelo Estado da Bahia, quando a Secretaria Geral da Presidência da República editou a Instrução Normativa SA/SG-PR Nº 1, de 13 de outubro de 2017¹⁶, pois este ato normativo federal também estabeleceu uma espécie de “pena-base” para cada conduta infrativa prevista no art. 7º da Lei federal nº 10.520/2002, com previsão de agravantes, atenuantes (para alguns ilícitos) e causas excludentes da ilicitude.

Enfim, o fato é que o Decreto estadual nº 23.113/2024 manteve o método que já existia na Bahia desde 2012, pois, além de fixar pena-base para cada ilícito que pode ensejar pena restritiva do direito de licitar e contratar (impedimento e inidoneidade), estabeleceu detalhadamente as etapas que devem ser observadas para o cálculo da pena, a partir de cada critério estabelecido no art. 156, §1º na norma federal.

Assim, a Comissão Processante, na conclusão do Processo de Responsabilização cabível para infrações puníveis com penas restritivas do direito de licitar e contratar, ao verificar que existem provas da culpabilidade da pessoa jurídica acusada em relação ao ilícito imputado, para fixar a pena definitiva, deve observar as 5 etapas previstas no art. 21 do Decreto Estadual nº 23.113/2024, até a determinação da pena definitiva. Vejamos:

Art. 21 - Nas infrações administrativas de natureza grave e gravíssima, a dosimetria, para cada ilícito praticado, será feita observando-se as seguintes etapas:

I - fixação da pena inicial, assim considerada a totalidade da pena base definida para a infração;

II - avaliação das peculiaridades do caso concreto, em função dos parâmetros definidos no art. 16 deste Decreto;

¹⁶ BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 13 de outubro de 2017. *Estabelece critérios sobre conduta e dosimetria na aplicação da penalidade de impedimento licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito da Presidência da República.* https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19356046/do1-2017-10-16-instrucao-normativa-n-1-de-13-de-outubro-de-2017-19355985, acesso em 11.07.2025.

III - avaliação das circunstâncias agravantes e atenuantes, com base nos parâmetros definidos nos arts. 17 e 18, respectivamente, ambos deste Decreto;

IV - avaliação dos danos para a Administração Pública, com base nos parâmetros definidos no art. 19 deste Decreto;

V - a verificação da implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, com base nos parâmetros definidos no art. 20 deste Decreto;

VI - fixação da pena definitiva.

§ 1º - A avaliação da peculiaridade do caso concreto implicará no aumento ou diminuição da pena base em 1/3 (um terço), por cada evento considerado.

§ 2º - A cada circunstância agravante ou atenuante verificada, a pena base será acrescida ou diminuída em 1/6 (um sexto), respectivamente.

§ 3º - A avaliação dos danos para Administração Pública implicará no aumento da pena no lapso de tempo correspondente a 1/6 (um sexto) da pena base por cada evento considerado.

§ 4º - A efetiva implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, avaliada pelo órgão referido no art. 20 deste Decreto, implicará na diminuição da pena no lapso de tempo correspondente a 1/6 (um sexto) da pena base.

§ 5º - O disposto neste artigo não se aplica à infração administrativa prevista no inciso VII do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, cuja dosimetria observará o disposto no art. 6º deste Decreto.

§ 6º - A pena definitiva da sanção de declaração de inidoneidade para as infrações previstas nos incisos VIII a XII do art. 155 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, não poderá impor ao infrator tempo de restrição do direito de licitar e contratar inferior a 03 (três) anos ou superior a 06 (seis) anos, ainda que o resultado da dosimetria no caso concreto tenha atingido prazo inferior ou superior aos limites legalmente previstos no § 5º do art. 156 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

Percebe-se, portanto, que o decreto editado pelo Estado da Bahia criou regras que tornam o cálculo da pena restritiva uma atividade objetiva, pois a Comissão Processante, que elaborará o relatório final para julgamento da autoridade competente, deve seguir os seguintes passos: fixação da pena inicial (conforme pena-base fixadas nos artigos 11 e 13 do Decreto estadual), avaliação de peculiaridade, verificação de agravantes/atenuantes e dos danos, avaliação da implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade, para, ao final, se chegar o *quantum* da pena restritiva que será fixado definitivamente.

Para cada etapa, poderá ser aumentada ou reduzida a pena-base em 1/6 para cada evento verificado, com exceção das situações tratadas como *peculiaridades do caso concreto*, quando a majoração ou diminuição da pena-base será na razão de 1/3. É um cálculo bem pormenorizado¹⁷

¹⁷ Exemplificando: uma empresa é acusada de inexecução total de contrato, visto que, após realização de licitação, assinou o instrumento contratual para entregar medicamentos de alta complexidade, para tratamento de patologias raras por hospital estadual especializado, mas não cumpriu a obrigação principal pactuada, mesmo após diversas convocações e dilação de prazo feitos pela Secretária da Saúde. Considerando que esta inexecução total foi com *grave dano ao funcionamento dos serviços públicos de saúde* (houve impacto significativo no atendimento pelo hospital), de acordo com o decreto estadual nº 23.113/2024, sua pena-base não é 18 meses, mas sim 30 meses de restrição. Em seguida, foi verificado a existência de três agravantes previstas no referido decreto (não atendimento reiterado das convocações, reincidência e ocasionar contratação emergencial), o que faz incidir três vezes o aumento de 1/6 na pena-base, para cada circunstância verificada. Depois, averiguou-se uma atenuante (primariedade), o que faz diminuir a pena-base em 1/6. Contudo, como não foi identificada nenhuma peculiaridade no caso concreto (ex: contrato não foi assinado na pandemia) e tampouco a empresa tinha implantado programa de integridade, não foi possível reduzir a pena-base em 1/3 e em 1/6, respectivamente. Assim, a pena definitiva será o resultado da pena-base (30 meses), com incidência de todas as agravantes e a atenuante, o que totalizará 40 meses de restrição do direito de licitar e contratar. Isto significa que esta inexecução total, com *grave dano*, embora inicialmente estivesse sujeita à pena de impedimento, após a realização das etapas acima,

A Seção III do Capítulo IV disciplinou *Concurso de Infrações na mesma licitação ou contratação*. O art. 22 desta minuta orientou pela aplicação das penas para cada ilícito praticado, de forma autônoma, sendo que o tempo total de restrição será o resultante das penas definitivas impostas, sem modificar a espécie de sanção. Ex. se forem aplicadas duas penas de impedimento, por ilícitos ocorridos de forma autônoma, durante a execução de um mesmo contrato, se a soma do tempo total de restrição resultar em prazo superior a 3 anos, isto não torna a pessoa jurídica inidônea.

No entanto, quando forem praticados ilícitos em licitações e contratos distintos, a Seção IV do Capítulo IV do decreto cuidou de tratar da forma de cômputo e das consequências das somas das sanções decorrentes da prática destas infrações (perpetradas em contratações diferentes), esclarecendo como serão cumpridas as sanções aplicadas “sucessivamente” em desfavor do mesmo infrator e regras para início do cumprimento penalidade superveniente, eis que um infrator não pode ficar punido indefinidamente (a CF/88 proíbe penas de caráter perpétuo).

Enfim, é possível defender que a lei e decreto regulamentar editados pelo Estado da Bahia, ao estabelecer parâmetros para aplicação de cada penalidade (repreensiva, pecuniária, restritiva de direitos), bem como a necessidade de observância de etapas para cálculo das penas de impedimento e inidoneidade (conforme critérios do art. 156, §1º da NLLC), buscou trazer maior segurança jurídica na dosimetria das sanções e tornar o julgamento pela autoridade administrativa mais objetivo e proporcional à gravidade da infração cometida.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou demonstrar a importância da regulamentação da dosimetria das sanções, para sanar dúvidas na interpretação dos artigos 155, 156, 157 e 162 da Lei federal nº 14.133/2021, e apresentar como o Estado da Bahia, através da Lei estadual nº 14.634/2023 e Decreto estadual nº 23.113/2024, buscou superar eventuais “armadilhas”, definindo parâmetros para aplicação de cada uma das penalidades e etapas para cálculo das penas restritivas de direito, conforme art. 156, §1º da NLLC.

Por isso, nossa **proposição** é de que **é essencial a realização de regulamentação, com regras objetivas, da dosimetria das sanções administrativas da Lei nº 14.133/2021, para que a aplicação das penalidades ocorra de forma justa e adequada à gravidade da infração praticada,**

resultará na aplicação da pena de declaração de inidoneidade (pois seu resultado final superou 36 meses de restrição). Esta declaração de inidoneidade por 40 meses será cumulada com multa compensatória, incidente sobre o valor do contrato, conforme percentual definido no edital.

em atenção aos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, corolários do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANTINARELLI, Monica; MEDEIROS, Fabio Mauro de. *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentado por Advogados Públicos/Leandro Sarai – 3 ed. rev. e atual.* São Paulo: Juspodivm, 2023.

BAHIA. Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023, disponível em <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14634-de-28-de-novembro-de-2023>, acesso em 19.06.2025.

BAHIA. Decreto nº 23.113, de 09 de outubro de 2024, disponível em <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-23113-de-09-de-outubro-de-2024>, acesso em 19.06.2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BORGES, Alice Gonzales. Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais,

BRASIL. *Instrução Normativa nº 1, de 13 de outubro de 2017*. Estabelece critérios sobre conduta e dosimetria na aplicação da penalidade de impedimento licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito da Presidência da República. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19356046/do1-2017-10-16-instrucao-normativa-n-1-de-13-de-outubro-de-2017-19355985, acesso em 11.07.2025.

BRASIL, *Instrução Normativa SSC/MGI Nº 217, de 23 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o procedimento de apuração de infração e aplicação de sanção administrativa cometida durante a licitação ou a execução de contrato administrativo, no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, disponível em https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/532902/1/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20SSC_MGI%20N%C2%BA%20217%2C%20DE%2023%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202024%20-%20INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20SSC_MGI%20N%C2%BA%20217%2C%20DE%2023%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202024%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf, acesso em 11.07.2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm, acesso em 19.06.2025.

PARANÁ, Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=426484>, acesso em 11.07.2025.

SANTA CATARINA, Decreto nº 441, de 19 de janeiro de 2024, disponível em <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2024/000441-005-0-2024-005.htm>, acesso em 11.07.2025.

ZENITE. BLOG. Equipe Técnica da Zênite. *Nova Lei de Licitações: qual a base de cálculo das multas moratórias e compensatória?* Publicado em 31 de janeiro de 2023, disponível em <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-qual-a-base-de-calculo-das-multas-moratoria-e-compensatoria/>, acesso em 11.07.2025.