



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE ACESSORAMENTO JURÍDICO - SAJ

PARECER Nº 411/2023/CONJUR-SAJ

REFERÊNCIA: Procedimento de Gestão Administrativo nº 1.00.000.025874/2022-38

INTERESSADO:

Administrativo. Regulamento de apuração de responsabilidade pelas infrações da Lei 14.133/21.

1. Trata-se de Procedimento de Gestão Administrativa instaurado para regulamentar, no âmbito do Ministério Público da União, normas sobre previsão em contrato e edital das infrações e sanções administrativas da Lei 14.133/21, bem como os procedimentos para apuração e imposição das penalidades legais e contratuais previstas na referida lei.
2. Os autos vieram originalmente à Secretaria de Assessoramento Jurídico para análise da primeira minuta de regulamento. Naquela oportunidade o PARECER JURÍDICO 97/2023 CONJUR/SAJ (PGR-00069823/2023) apresentou considerações sobre necessidade de retificações e aditamentos ao normativo.
3. Após ouvir a Assessoria de Controles Internos, o Secretário-Geral Adjunto desconsiderou o parecer desta Secretaria e manteve a proposta original de regulamento.
4. O Procurador-Geral da República, em decisão contrária à Secretaria Geral, acolheu os termos do PARECER JURÍDICO 97/2023 CONJUR/SAJ e determinou o retorno do PGEA para que esta Secretaria apresentasse nova proposta de normativo.
5. Para garantir que a Secretaria de Administração contribuisse com sua expertise prática e teórica em matéria de licitação e contratos, a SAJ encaminhou àquela unidade o presente PGEA solicitando a apresentação de normativo que contemplasse os aspectos mais relevantes, comuns e estratégicos, em relação às licitações e contratos promovidos pelo MPF, que pudessem ensejar fundamentos para a dosimetria das sanções previstas na Lei 14.133/21.
6. A Secretaria de Administração apresentou longo arrazoado sobre as razões do equívoco do entendimento desta Secretaria para, ao final, dizer que mantinha sua proposta

original de marcos fixos de punição porque outros órgãos também fazem assim. Entretanto, apresentou contribuições à proposta original de portaria, que consta do Item 35.1.

7. Vieram os autos novamente à SAJ.

8. Passo à análise.

9. Não cabe repetir o que já foi consignado no PARECER JURÍDICO 97/2023 CONJUR/SAJ. Cabe agora produzir uma norma interna que sirva aos propósitos da Administração, respeite a legalidade e uniformize procedimentos e formas no âmbito do Ministério Público da União.

10. Importante consignar que entre a análise realizada no PARECER JURÍDICO 97/2023 CONJUR/SAJ e o presente momento, a Secretaria de Assessoramento Jurídico aprofundou estudos sobre os processos de responsabilização e inclusive elaborou minuta de portaria sobre o Processo Administrativo de Responsabilização para apuração e punição dos atos lesivos estabelecidos na Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção. O regulamento foi definido na Portaria PGR/MPU nº 69/2023.

11. O amplo espectro de infrações contempladas na Lei 14.133/21 desaconselha o uso de fórmulas mais simples e restritas para apuração e responsabilização. Se na Lei 8.666/93 somente existiam duas infrações previstas, consistentes na inexecução parcial ou na inexecução total do contrato, na atual lei existem 22 (vinte e duas). Ainda que antes da atual lei geral de licitações e contratos existissem várias infrações previstas na Lei 10.520/02 e na lei do Regime Diferenciado de Contratações, o fato de serem leis especiais e esparsas sempre dificultou o tratamento de forma sistemática, como agora ocorre na Lei 14.133/21.

12. Das vinte e duas infrações administrativas (que ao todo contemplam 27 condutas, incluídas as da Lei 12.846/13), muitas delas são de difícil apuração e comprovação, o que exige alterar e melhorar o sistema de instrução, para que se recorra à prova compartilhada ou produção específica de prova em juízo.

13. Condutas como: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; g) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; h) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação são exemplos de infrações que raramente serão provadas somente por meio documental, a partir de uma simples constatação do agente de contratação ou do fiscal do contrato, como ocorriam nas duas infrações da Lei 8.666/93. E no caso das fraudes previstas na lei dos pregões, ela

praticamente se resumia às hipóteses de apresentação de documentação falsa.

14. Ademais, a Lei 14.133/21 trouxe a possibilidade de incidentes como a desconsideração da personalidade jurídica e a implantação ou aprimoramento de programa de integridade, para fins de redução da sanção, que são incompatíveis com processos sumários típicos daqueles meramente documentais de inexecução contratual.

15. Por essa razão, é necessário um procedimento mais robusto para dar conta da nova realidade. É necessário um regulamento mais detalhado, eis que os servidores que dirigirão o processo muitas vezes não têm formação jurídica. Para atender esses objetivos, a Secretaria de Assessoramento Jurídico elaborou norma mais completa, simétrica à norma do Processo de Administrativo de Responsabilização (PAR), editado pela Portaria PGR/MPU nº 69/2023.

16. Passa-se à abordagem da minuta de regulamento proposto, explicando seus principais pontos por capítulos.

17. O Capítulo I da minuta deixa evidente que os princípios do “regime jurídico punitivo”, expressão cunhada por Geraldo Ataliba no final da década de 70, devem reger a atividade sancionatória da Administração. Dizia a saudoso publicista:

“Constitui exigência constitucional que, toda a vez que se configure situação em que o particular esteja diante do Estado no exercício de seu direito de punir (castigar), incide automática e imediatamente o chamado regime jurídico punitivo, assim designado o conjunto de preceitos constitucionais e legais que estabelece limites procedimentais, processuais e substanciais à ação do Estado, nesta matéria.” (in **Imposto de renda – Multa Punitiva**. Revista de Direito Administrativo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 126, 1979, p. 550).

18. A processualista Ada Pellegrini Grinover utilizou, no início da década de 90, a expressão “processo administrativo punitivo” como atividade estatal vinculada às garantias e princípios constitucionais (in **Do Direito de Defesa em Inquérito Administrativo**. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas, v. 183 – jan/mar 1991, p. 9).

19. Atualmente a designação mais conhecida para a parte específica do direito público que engloba normas e garantias intrínsecas ao direito sancionador estatal, em sua atuação administrativa, é Direito Administrativo Sancionador (OSÓRIO, Fabio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000).

20. Independente da designação, o regulamento arrola os princípios do regime jurídico punitivo constitucional, com previsão expressa que o infrator somente responde a título de dolo ou culpa. Sendo a função da sanção administrativa de natureza retributiva, como será melhor aprofundado adiante, não teria sentido permitir a punição somente por ato voluntário sem nenhuma culpa ou dolo.

21. Ainda que não se desconheça respeitáveis administrativistas que defendem a possibilidade de punição somente com ato voluntário, independente do elemento finalístico, a

retribuição somente pode atingir sua finalidade quando há possibilidade do infrator adotar conduta diversa. A culpabilidade é elemento central do Direito Administrativo Sancionador, portanto.

22. Interessante assinalar que mesmo administrativistas que dispensam o dolo ou a culpa exigem a “voluntariedade” da ação. Entretanto, ao delimitar essa “voluntariedade” tentando retirar os elementos finalísticos da ação (que decorrem de construção de Hans Wezel, na teoria finalista), caem em dificuldade de afastarem-se dos conceitos de culpa.

23. Importante lembrar que no agir culposo o agente voluntariamente pratica a conduta, apesar de não tê-la buscado. No agir culposo se imputa um resultado ao agente porque na sua ação, visando outro resultado, não adotou as cautelas e agiu com imprudência, imperícia ou negligência. Aquele que conduz seu veículo para levar o filho à escola e, por distração, cruza o sinal vermelho, age culposamente. O resultado (violado o sinal vermelho) lhe é imputado ainda que jamais o tenha querido ou cogitado, mas porque dirigiu sem a adoção das regras de cuidado.

24. Portanto, quando Celso Antônio Bandeira de Mello tenta se afastar do dolo e culpa, ao assinalar que esses dois elementos são dispensáveis no ilícito administrativo, não consegue apresentar alternativa que fuja do próprio agir doloso ou culposo. Assinala o jurista:

“É de meridiana evidência que descaberia qualificar alguém como incurso em infração quando inexistir a possibilidade de prévia ciência e prévia eleição, in concreto, do comportamento que o livraria da incidência na infração e, pois, na sujeição às sanções para tal caso previstas. Note-se que aqui não se está a falar de culpa ou dolo, mas de coisa diversa: meramente do animus de praticar dada conduta.” (in **Curso de Direito Administrativo**. 31ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 871)

25. O que parece haver na doutrina administrativa é a inadequada utilização do conceito de culpa nos termos do direito penal. O direito penal, importante enfatizar, serve para garantir a ordem social e disciplina o exercício geral da liberdade de todas as pessoas pelo só fato de estarem no território de determinado Estado. O direito penal é o regramento universal básico em um Estado-Nação, estabelecendo restrições primárias à liberdade. Por essa razão seus institutos, no caso específico o dolo e a culpa, são identificados dentro desse limite teórico; a culpa no direito penal é similar à culpa média do direito civil, ou seja, aquela que utiliza o “grau de atenção e cuidado do homem médio”. Para os objetivos de proteção do bem jurídico e imposição da ordem estatal esse conceito é o adequado.

26. Entretanto, quando se passa ao direito administrativo a situação se altera em vários níveis e, por essa razão, compreensível que alguns doutrinadores sustentem que se exige a voluntariedade, independente de dolo ou culpa. O que os doutrinadores não querem é que seja possível afastar a responsabilidade administrativa recorrendo-se à teoria da culpa penal, que utiliza a culpa média (do “homem médio”) como referencial do comportamento esperado.

27. O equívoco é reduzir a culpa, como instituto jurídico, à culpa penal. A culpa é instituto de imputação de responsabilidade que antecede seu próprio uso nas teorias do tipo penal (tipo subjetivo), que é dos últimos duzentos anos. A culpa como critério de imputação também é usada, desde o direito romano, na Lex Aquilia de Damno (III a.C). No direito romano foram definidos três graus de culpa, a culpa grave (*culpa grave dolo aequiparatur*), a culpa média e a culpa levíssima (*in Lex Aquilia et culpa levissima venit*). A culpa penal é a culpa grave e a culpa média, sendo excluída a culpa levíssima. Esta é imputada àquele do qual se exige uma atenção qualificada, uma habilidade acima da média em razão da situação na qual se encontra.

28. A proposta de regulamento utiliza a culpa levíssima que é na verdade o “agir voluntário” de alguns administrativistas. O fundamento é que se é juridicamente justificável exigir-se do licitante ou contratado um grau de zelo e atenção qualificado, em razão da sua decisão voluntária de ingressar em uma atividade específica da vida pública (concorrer e contratar com o poder público), aderindo ao conjunto de regras que a regem e exigem comportamentos específicos. O Tribunal de Contas da União adota essa tese (Acórdão nº 754/2015-Plenário; Acórdão nº 1.280/2007-Plenário).

29. Ademais, na culpa levíssima está também incluída a *culpa in vigilando* e a *culpa in eligendo*.

30. Outro aspecto destacado é a responsabilidade da pessoa jurídica entendida em níveis do Direito Administrativo. Na grande maioria dos casos a responsabilidade da pessoa jurídica é de fácil constatação, bastando verificar a conduta humana do seu administrador, representante ou preposto e nela identificando os elementos da culpabilidade. Entretanto, outras vezes a responsabilidade da pessoa jurídica é mais difícil de ser tão facilmente constatada, quando se trata de grandes corporações, com departamentos com certo grau de independência, conselhos de administração que formam vontades colegiadas e complexos sistemas de exteriorização da vontade empresarial. Nesses casos às vezes é impossível encontrar individualmente a culpabilidade, ou seja, aquele que cogitou a infração, deliberou pela sua realização e tinha condições de mando.

31. Em razão dessa dificuldade, a Lei Anticorrupção previu expressamente a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica na prática de atos lesivos. É permitido à lei excepcionar a regra da culpabilidade em Direito Administrativo. No entanto, a Lei 14.133/21 não tem semelhante previsão, o que requer que a avaliação da responsabilidade da pessoa jurídica possa ser feita a partir da análise do conjunto de condutas encadeadas, na forma como se exteriorizam, eis que assim revelam uma *cogitatio* e uma conduta coordenada visando atingir a finalidade ilícita, idealizada por alguém com poder de mando ou um órgão colegiado. Essa finalidade ilícita é sempre em seu benefício, direto ou indireto, ou de terceiros devidamente identificados.

32. O capítulo I ainda traz a competência para aplicação das sanções,

especialmente a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar que, conforme já decidido pelo Procurador-Geral da República, deve ficar a cargo da Secretaria Geral no âmbito do MPF.

33. O capítulo II traz algumas diretrizes sobre as infrações administrativas que são importantes para guiar os aplicadores da Lei 14.133/21.

34. A primeira questão é o julgamento conjunto. Há um problema inicial, eis que enquanto a Lei Anticorrupção enuncia que a responsabilidade é objetiva, as infrações da Lei 14.133/21 exigem culpabilidade. Em verdade, seria um problema maior, se a responsabilidade objetiva enunciada na Lei 12.846/13, com relação às infrações de licitações e contratos não fossem praticamente uma contradição nos termos. A razão dessa afirmação é que praticamente todos os tipos do art. 5 da Lei 12.846/13 (à exceção de três condutas) exigem o agir finalístico doloso para a sua configuração, eis que todos eles exigem dolo específico de fraude:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV – no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

35. A única exceção é a alínea “b”, com relação às condutas de impedir e

perturbar, bem como o inciso V, em relação ao “dificultar”. Essas são condutas que podem ser praticadas inclusive sem dolo ou culpa, o que ensejaria a responsabilidade por atos lesivos em razão da expressa disposição da responsabilidade objetiva. Quanto aos demais verbos das infrações do art. 5º da Lei Anticorrupção, impossível que sejam praticadas a título culpa, eis que exigem dolo finalístico para sua configuração.

36. Logo, no julgamento conjunto com relação aos atos de impedir ou perturbar a realização de qualquer ato da licitação, ou dificultar as investigações, pode haver a configuração somente do ato lesivo da Lei Anticorrupção e não da infração do art. 155, XII da Lei 14.133/21, caso não tenha havido dolo ou culpa do infrator. Entretanto, importante lembrar que a aferição da culpabilidade da pessoa jurídica é diversa da pessoa natural, havendo situações que mesmo não identificada a culpabilidade específica de algum indivíduo, o conjunto de condutas praticadas, no contexto da prática, a coordenação entre elas para atingir o fim ilícito e a aferição de vantagens para a pessoa jurídica são suficientes a configurar sua culpabilidade.

37. Outro aspecto é a importância de resolver o aparente conflito de normas em relação aos atos lesivos da Lei 12.846/13 e a infração do art. 155, XII da Lei 14.133/21. Analisando as tipificações do art. 5º da Lei 12.846/13, relativos a licitações e contratos (que são os atos que configuram infração também à Lei 14.133/21), percebe-se que é muito difícil imaginar uma conduta que se enquadre nos incisos IX, X e XI que já não estejam abarcados no art. 5º da Lei 12.846/13. A infração do art. 155, IX da Lei 14.133/21, inclusive, é exatamente a mesma do art. 5º, IV, “d” da Lei Anticorrupção.

38. A conduta de “cometer fraude de qualquer natureza” do inciso X do art. 155 dificilmente não se enquadrará em uma das tipificações do art. 5º, IV da Lei Anticorrupção, eis que as fraudes na licitação e no contrato já estão elencadas ali.

39. Quanto a “praticar atos ilícitos com vistas a furta os objetivos da licitação” também raramente se enquadrará fora da tipicidade do art. 5º da Lei 12.846/13.

40. A questão ensejará, necessariamente, o recurso às regras de hermenêutica e, especialmente, da hermenêutica do direito penal. O direito penal é ciência dogmática que há muito tempo lida com a questão do enquadramento típico da conduta. O maior problema talvez seja adequar a doutrina penal à tipificação no direito administrativo porque naquele ramo do direito, ao contrário deste, existe o bem jurídico como guia e vetor para avaliar a tipicidade e o concurso de crimes.

41. No direito administrativo não há, ou ao menos ainda não foi desenvolvido, a teoria do bem jurídico. As sanções administrativas, como se verá adiante, têm funções genéricas de reprovação da conduta para garantia da prevalência da ordem pública e do interesse público, sem preocupação com a proteção de nenhum bem jurídico especificamente.

42. No direito penal, ao contrário, toda a tipificação penal é instrumental à

proteção de determinado bem jurídico. Não se admite, ao menos em uma concepção constitucional do direito penal, a incriminação de conduta de forma geral, sem vinculação à proteção de determinado bem jurídico.

43. Em razão da instrumentalidade de toda a tipificação penal, pode-se identificar, no campo penal, quando o caso é de progressão criminosa, consunção, especialidade ou concurso de crimes. Sempre que a lesão for a um só bem jurídico, a conduta criminosa somente pode ser uma. Ou seja, o legislador não pode duplicar o crime por mera adjetivação abstrata, quando o bem jurídico lesado é um só. Sendo um só, resolve-se a questão por meio da especialidade. Havendo entre os bens jurídicos relação de menor a maior dentro da mesma espécie (saúde, integridade física e vida, por exemplo), resolve-se a questão por meio da consunção ou da progressão criminosa. Havendo uma só conduta mas a lesão simultânea a dois bens jurídicos diversos, resolve-se a questão com o concurso formal de crimes.

44. No caso do direito administrativo sancionador falta o bem jurídico como norte hermenêutico. Deve-se considerar que a própria lei é o único vetor para definir, conforme o interesse do legislador, os casos de acumulação de sanções. No caso específico das leis 12.846/13 e 14.133/21, o legislador estabeleceu uma regra explícita no art. 30, II da Lei Anticorrupção:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ; e

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

45. Como cabe ao intérprete dar sentido aos textos normativos, não se pode ignorar uma disposição legal expressa determinando a aplicação acumulada de sanções. E como a lei determinou a aplicação acumulada, é possível identificar que os valores tutelados (o que no direito penal seriam os bens jurídicos) pela Lei 12.846/13 e pela Lei 14.133/21 são diversos. Uma só conduta que seja tipificada ao mesmo tempo nas duas leis enseja as sanções, de forma acumulada, de ambas.

46. É a mesma regra que embasa o concurso formal de crimes, do art. 70 do Código Penal. Ainda que a previsão legal do concurso formal seja uma regra de aplicação de pena criminal, para fins de atenuação, ela traz consigo a questão da duplicidade de ofensas (a bens jurídicos diversos) a partir de uma única conduta.

47. Quando o art. 155, XII da Lei 14.133/21 transforma em infração contra as licitações e contratos públicos os atos lesivos tipificados no art. 5º da Lei Anticorrupção, determinando expressamente que as sanções devem ser aplicadas de forma acumulada, somente se pode concluir que o legislador protege valores diversos quando tipifica a conduta

na Lei 14.133/21 e na Lei Anticorrupção. É uma conclusão que se tira a partir da legislação posta e suas regras, que é o material base de qualquer atividade de interpretação.

48. Se não houvesse a regra explícita do art. 30, II da Lei Anticorrupção, poder-se-ia sustentar que, por exemplo, a conduta de impedir a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público deveria ser apenada somente na forma do art. 5º, IV, “b” da Lei 12.846/13, eis que é tipo especial em relação à previsão geral do art. 155, XI da Lei 14.133/21. Uma só conduta ensejaria uma só sanção. Ou, ao contrário, que deveria prevalecer sempre a punição da lei especial, que no caso seria a Lei 14.133/21.

49. Entretanto, porque o legislador expressamente determinou que as sanções são cumuladas, o ato de impedir a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público se configurará a infração do art. 155, XII da Lei 14.133/21 e do art. 5º, IV, “b” da Lei Anticorrupção. Uma só conduta, com dois resultados lesivos: um à lei de licitações e contratos e outro ao sistema de combate à corrupção das pessoas jurídicas.

50. Haverá um só processo, por expressa disposição legal (art. 159 da Lei 14.133/21), onde a conduta será julgada simultaneamente para tipificação de ambas as leis, mas as infrações serão consideradas de forma autônoma, bem como a sua punição.

51. Outra questão também abordada no capítulo II é a previsão da regra que decorre do princípio da tipicidade: a impossibilidade de punição da tentativa sem expressa previsão legal. Afinal, a tipicidade, que é princípio informador do regime jurídico punitivo estatal, exige que a conduta praticada corresponda aos elementos do tipo administrativo descrito. Aquele que tenta apresentar uma declaração falsa não fez a apresentação da declaração falsa, por essa razão sua conduta não pode ser tipicamente enquadrada no art. 155, VIII da Lei 14.133/21. A tentativa não é típica porque nela o núcleo, o verbo, da conduta não é realizado (tentar ensejar o retardamento da entrega do objeto não é ensejar o retardamento, por exemplo).

52. No direito penal para que uma conduta atípica se transforme em típica é necessária a existência daquilo que se denomina “regra de extensão da tipicidade”. Assim, o agir que não se enquadra na tipicidade passa a ter relevância penal por regra legal explícita. Tentar subtrair, pela regra de extensão do art. 14, II do Código Penal é tipificado como a própria subtração, com um decréscimo de pena. O mesmo se dá com a tentativa, quando a lei penal define que quem não mata, por não ter conseguido consumir o fato por motivos alheios a sua vontade, responde pelo crime de “matar alguém”, ainda que morte não tenha havido.

53. A regra de extensão da tipicidade também acontece na participação, por exemplo. Uma pessoa na esquina observando não é um fato típico. Mas quando está na esquina observando para que seu comparsa possa praticar o furto de uma residência, sua conduta, por expressa previsão legal (art. 29 do Código Penal) para a ser típica, por extensão.

54. A Lei 14.133/21 não previu a regra de extensão de tipicidade da tentativa

sendo, portanto, impossível a tipificação da conduta na forma tentada.

55. No capítulo III a portaria elenca as sanções previstas na Lei 14.133/21. Evidente que o regulamento não perde tempo para replicar dispositivos legais. Não cabe ao regulamento ficar repetindo a lei, porque além de ser inútil duplicação de preceitos, cria normas ou estereis (porque restritas à repetição) ou de volume gigante (porque além da repetição adiciona os elementos de natureza verdadeiramente regulamentares).

56. Afinal, nas palavras de Rafael Munhoz de Mello, “*entender que o regulamento deva simplesmente reproduzir as disposições legais significa relegar tal figura à absoluta inutilidade, tornando inexplicável a razão pela qual o legislador constituinte outorgou ao Presidente da República competência para editá-lo*”. E adiante completa:

“A função dos regulamentos é diminuir a margem de discricionariedade atribuída aos agentes administrativos. O legislador, ao outorgar competência à Administração Pública, pode não esgotar a disciplina da matéria, deixando um espaço que deverá ser preenchido pelo próprio agente administrativo, com base em juízo subjetivo de conveniência e oportunidade. Em tais casos, entende o legislador que a Administração Pública tem melhores condições de definir, no caso concreto, a atuação mais adequada à luz do interesse público.” (in **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 118/9)

57. Por esse motivo, somente aspectos complementares das sanções foram previstos no capítulo III. E para a sua completa compreensão, importante adentrar com maior profundidade em alguns conceitos de Direito Administrativo.

58. Aspecto importante a ser observado é o conceito de infração administrativa e de sanção administrativa, previstos na Lei 14.133/2021, em seu Título IV, Capítulos I e II. Como é sabido a punição administrativa tem finalidade de proteção da ordem jurídica como um todo, restabelecendo a primazia dos valores constitucionais e legais que foram violados por ato voluntário de qualquer pessoa, física ou jurídica.

59. A punição administrativa é, em essência, igual à punição criminal, salvo a diferenciação quanto às modalidades de pena em si. Só na criminal a ofensa à ordem jurídica permite a imposição de pena privativa de liberdade. Entretanto, as penas administrativas também são graves e violentam direitos fundamentais, como a perda do direito de dirigir, o embargo de uma atividade econômica, as multas, a perda de bens, o confisco, suspensão de direitos políticos etc.

60. A penalidade criminal, em tempos passados, quando vigente a criminologia positivista, também era diversa porque se acreditava que ela tivesse finalidade médico-terapêutica de ressocialização do ser criminoso. Desde o liberalismo penal, do final do século XX, não existe mais espaço para a concepção do criminoso como um ser diverso para o qual é necessário um tratamento punitivo. A pena criminal é só uma reação institucional a uma conduta proscria na lei penal, feita exclusivamente por juiz, com possibilidade de privação de

liberdade.

61. A sanção administrativa é uma reação institucional a uma conduta proscria em lei, aplicável por autoridades administrativas, com finalidade de reprovação do ato e reafirmação da própria norma violada.

62. A finalidade das sanções administrativas, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Evidentemente, a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, e prevê sanções para quem nelas incorra, é a de desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias. Assim, o objetivo da composição de figuras infracionais e da correlata penalização é intimidar eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para induzir os administrados a atuarem na conformidade de regra que lhe demanda comportamento positivo. Logo, quando uma sanção é prevista e ao depois aplicada, o que se pretende com isto é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade. (in **Curso de Direito Administrativo**. 31ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 867)

63. Podemos afirmar que a aplicação das sanções administrativas tem dupla finalidade. A primeira é de caráter educativo e busca mostrar à licitante e contratada que cometeu o ato ilícito, e também às demais licitantes/contratadas, que condutas dessa natureza não são toleradas pela Administração, de forma a reprimir a violação da legislação.

Outra finalidade da sanção administrativa tem caráter repressivo, e busca impedir que a Administração e a sociedade sofram prejuízos por licitantes/contratados que descumprem suas obrigações.

64. Retomo esses conceitos básicos para poder adentrar na questão nuclear da presente proposta: as sanções previstas no art. 156 da Lei 14.133/21 são matéria de ordem pública, impositiva e com finalidades que transcendem a mera satisfação do equilíbrio contratual e patrimonial inerente às relações contratuais. Por essa razão, há o dever da autoridade administrativa apurar a infração para imposição de sanção (TCU Acórdão nº 2.255/2018-Plenário).

65. Enquanto no direito civil todo o regramento das disposições negociais visa a manutenção do equilíbrio entre as obrigações de credor e devedor, visando manter equânime o saldo patrimonial final considerando as prestações de cada um, no contrato administrativo essa parte integra somente o equilíbrio econômico-financeiro (que é a parte verdadeiramente contratual, em termos do princípio *sum cuique tribuere*).

66. A parte das infrações e sanções administrativas é uma parte estranha ao equilíbrio contratual civil, onde prevalece a supremacia do interesse público, a posição de império da Administração e a necessidade de reação ao ilícito para a garantia da ordem legal e constitucional.

67. E essa realidade não é difícil de constatar quando se analisam as sanções previstas no art. 156 da Lei 14.133/21: advertência, multa, impedimento e declaração de inidoneidade.

68. Nenhuma relação de indenização ou compensação à contratante existe quando essa pune, por uma infração, com o impedimento de licitar e contratar aquele que praticou um ilícito do art. 155 da mesma lei. Ou quando, em decorrência de um ilícito praticado na vigência contratual, a Administração impõe a declaração de inidoneidade como sanção. Seria inimaginável uma sanção dessa natureza em contrato de particulares, no qual o credor de um financiamento de compra de automóvel impusesse ao devedor inadimplente o dever de se abster de comprar veículos por três anos, por exemplo.

69. Portanto, as sanções impostas pela Administração, promotora do certame ou contratante, aos particulares não visa indenizá-la ou compensá-la por perdas e danos decorrentes do comportamento na licitação ou no contrato. Visa sim puni-los por um comportamento legalmente intolerável, para recompor a autoridade da lei estatal.

70. Tanto é verdade que a própria multa, que é a sanção mais assemelhada à figura de direito negocial civil, não serve para indenizar ou compensar a Administração, por expressa disposição da própria Lei 14.133/21:

Art. 156 [...]

§ 9º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública

71. O texto legal espanca qualquer dúvida sobre a natureza das sanções administrativas, afastando-a por completo de função compensatória ou indenizatória.

72. Nesse contexto, é preciso entender a multa. A multa é um instituto jurídico que pertence à teoria geral do direito. Toda a sanção pecuniária por um ilícito recebe o nome de multa. Seja o ilícito contratual, fiscal, administrativo, penal, trabalhista, ambiental etc. Portanto, multa é uma forma de sanção, não tendo um conteúdo em si.

73. A multa do direito penal é uma das formas de exteriorização da punição criminal (essa sim, com seus objetivos). A multa do contrato civil é uma das formas de exteriorização da punição contratual (essa sim, com seus objetivos). A multa prevista no art. 156, II da Lei 14.133/21 é uma das formas da lei sancionar as condutas ilícitas do art. 155, sendo o objetivo dessa sanção comum a todas as penalidades - multa, advertência, impedimento e inidoneidade.

74. O administrativista Marçal Justen Filho, inclusive, reconhece essa natureza inerente à multa prevista no art. 156, II da Lei 14.133/21. Ao comentar o referido inciso da lei, assevera: *a multa consiste numa penalidade pecuniária, cuja função não reside, em princípio, em compensar as perdas e danos acarretados pela conduta ilícita, mas punir condutas ilícitas e desincentivar a sua prática*” (in **Comentários à Lei de Licitações e**

Contratações Administrativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 1625).

75. A multa do art. 156, II da lei 14.133/21 não pode, portanto, ser compensatória, no sentido do direito civil e negocial, de antecipação de indenização. E não pode por várias razões.

76. A primeira razão é que, como dito, multa não tem natureza intrínseca. É só uma forma de expressão da sanção, utilizada largamente em todos os ramos do direito público, privado e social. Dizer que a multa, por ter o nome de multa, é moratória ou compensatória porque são essas as suas duas acepções na teoria dos contratos é ignorar um calhamaço de leis de todos os ramos do direito pátrio que prescrevem multa como sanção.

77. A outra razão é porque se a finalidade do legislador fosse dar à multa uma finalidade diversa das demais sanções previstas no art. 156 da Lei 14.133/21, não a teria arrolado no mesmo dispositivo e previsto somente como mais uma das formas de sancionar a infração à licitação ou ao contrato.

78. Terceiro fundamento é que não é o fato do instituto “multa compensatória” ser de direito civil negocial, aplicável aos contratos privados e comerciais, que ele será semelhante aos contratos administrativos, apesar da disposição do art. 89 da Lei 14.133/21. Inclusive, a leitura atenta do dispositivo somente ratifica a não sujeição da multa do art. 156, II ao regramento do Código Civil:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

79. Oportuna aqui a lição do professor José Cretella Jr., quando critica a transposição irrefletida de institutos civis para o direito público:

Diante do caso concreto a ser resolvido, a doutrina e a jurisprudência hesitam, custando a tomar posição no enquadramento de hipóteses peculiares ao direito público. O impacto dos princípios informativos do direito privado atinge em cheio – e negativamente – o raciocínio desprevenido do cultor do direito público, ainda fortemente vinculado ao direito civil.

O jurista e o magistrado, muitas vezes, tomam conhecimento do instituto, chegam mesmo a intuí-lo de modo correto em suas linhas gerais, mas faltam-lhes a exata cobertura doutrinária e a respectiva tradição pretoriana para a tomada certa de posição.

Problemas jurídicos, simples, em si, por receberem tratamento inadequado, resolvem-se de maneira incorreta, já que tratados, depois de equacionados, em termos de direito privado. Questões típicas de direito público, analisadas em moldes civilísticos, desvirtuam-se, conduzindo a desastrosos resultados, inaceitos, pois, pelos que trabalham sob o rigor científico que a ciência do direito exige (in **As cláusulas “de privilégio” nos contratos administrativos.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV,

v. 161, pp. 7-28,1985, p. 10.)

80. Outro fundamento, é que as multas como cláusula penal do direito civil aplicam-se sobre o valor da parte inadimplida (art. 413 do Código Civil), enquanto a multa sanção da Lei 14.133/21, a princípio, é calculada sobre o valor do contrato (art. 156, §3º) (ainda que nada impeça de ser calculada sobre o valor da obrigação inadimplida, desde que respeitado o valor mínimo previsto no §3º do art. 156).

81. A multa compensatória e moratória na forma do direito privado são duas espécies de cláusula penal, regulada nos artigos 408 a 416 do Código Civil:

Art. 408. Incorre de pleno direito o devedor na cláusula penal, desde que, culposamente, deixe de cumprir a obrigação ou se constitua em mora.

Art. 409. A cláusula penal estipulada conjuntamente com a obrigação, ou em ato posterior, pode referir-se à inexecução completa da obrigação, à de alguma cláusula especial ou simplesmente à mora.

Art. 410. Quando se estipular a cláusula penal para o caso de total inadimplemento da obrigação, esta converter-se-á em alternativa a benefício do credor.

Art. 411. Quando se estipular a cláusula penal para o caso de mora, ou em segurança especial de outra cláusula determinada, terá o credor o arbítrio de exigir a satisfação da pena cominada, juntamente com o desempenho da obrigação principal.

Art. 412. O valor da cominação imposta na cláusula penal não pode exceder o da obrigação principal.

Art. 413. A penalidade deve ser reduzida equitativamente pelo juiz se a obrigação principal tiver sido cumprida em parte, ou se o montante da penalidade for manifestamente excessivo, tendo-se em vista a natureza e a finalidade do negócio.

Art. 414. Sendo indivisível a obrigação, todos os devedores, caindo em falta um deles, incorrerão na pena; mas esta só se poderá demandar integralmente do culpado, respondendo cada um dos outros somente pela sua quota.

Parágrafo único. Aos não culpados fica reservada a ação regressiva contra aquele que deu causa à aplicação da pena.

Art. 415. Quando a obrigação for divisível, só incorre na pena o devedor ou o herdeiro do devedor que a infringir, e proporcionalmente à sua parte na obrigação.

Art. 416. Para exigir a pena convencional, não é necessário que o credor alegue prejuízo.

Parágrafo único. Ainda que o prejuízo exceda ao previsto na cláusula penal, não pode o credor exigir indenização suplementar se assim não foi convencional. Se o tiver sido, a pena vale como mínimo da indenização, competindo ao credor provar o prejuízo excedente

82. A transcrição se faz necessária para demonstrar o quanto as cláusulas penais de direito privado, conhecidas como multa moratória e multa compensatória, não podem ser simplesmente transplantadas para o direito público contratual.

83. Joel Menezes Niebuhr apresenta um excelente resumo das cláusulas penais no direito privado:

Uma vez prevista a multa, ocorrendo o inadimplemento, a parte não precisa alegar, quantificar ou provar o prejuízo que lhe foi imputado, apenas executa o valor da multa, o que confere segurança e previsibilidade para os contratantes. Portanto, a vantagem de estabelecer multa é a de antecipar e tornar previsível as consequências patrimoniais decorrentes do descumprimento de obrigações pelas partes, dado que os danos são prefixados. É vantajoso para a parte lesada, que não precisa provar e sequer alegar prejuízo (art. 416 do Código Civil). E é vantajoso para a parte inadimplente, porque sua obrigação de arcar com perdas e danos é limitada, sendo que o credor não pode exigir indenização suplementar, salvo se o contrário tiver sido convencionado pelas partes contratantes (parágrafo único do art. 416 CC). (in **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2023, p. 1114).

84. E conclui adiante que as finalidades da multa compensatória no direito privado não são atingidas no direito contratual administrativo, por expressa disposição do art. 156, §9º da Lei 14.133/21. Mesmo assim, o autor mantém a nomenclatura de multa compensatória à sanção do art. 156, II.

85. O art. 156, §9º é o fundamento definitivo para afastar a multa sanção do art. 156, II de qualquer similitude funcional (eis que, como já dito, multa é sempre a mesma em todos os institutos do Direito, mudando somente a função em cada um dos seus ramos) com a cláusula penal compensatória:

art. 156 [...]

§ 9º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

O art. 139, III e IV trazem disposições coerentes com o art. 156, §9º e afastam a possibilidade da multa ser descontada do valor da indenização:

Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;

III - execução da garantia contratual para:

a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;

b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;

c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;

d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

86. Portanto, a multa sanção não serve para pré-arbitrar o dano; não serve para facilitar a cobrança por parte do credor (Administração); não serve para dar segurança ao devedor (limite da responsabilização). Logo, não tem nenhuma das funções da multa compensatória, sendo inapropriado chamá-la assim.

87. A multa sanção da Lei 14.133/21 tem a mesma finalidade da advertência, do impedimento e da declaração da inidoneidade e é sujeita aos mesmos critérios de graduação dessas sanções. É só mais uma modalidade de sanção, portanto.

88. É compreensível que alguns autores usem a designação “multa compensatória” e que ela tenha se imbricado no cotidiano da Administração, integre arrazoados, minutas de contratos, planilhas explicativas etc. Afinal, há uma razão para tanto: a Lei 8.666/93.

89. A lei anterior tem trinta anos de vigência, sendo que ainda terá mais alguns anos de aplicação (eis que os contratos celebrados sob sua vigência poderão permanecer até 2027, 2028), tinha um sistema de imposição de multas como sanção que muito parecia se aproximar do sistema do direito privado.

90. No sistema da Lei 8.666/93 as únicas duas infrações contratuais que ensejam a aplicação da multa sanção são: 1) inexecução parcial do contrato; 2) inexecução total do contrato. Ou seja, exatamente as duas hipóteses de incidência das cláusulas penais civis. Ademais, no sistema da Lei 8.666/93 não existem critérios de gradação da multa fora do que previsto expressamente no edital e no contrato. Assim, a definição do valor da multa tem que vir explicitamente prevista nos instrumentos da licitação, o que parece aumenta a sua semelhança com o instituto de direito civil.

91. O diploma legal anterior, de licitações e contratos, seguia na mesma linha. O art. 32, III do Decreto-Lei 2.300/86 somente previa que o edital deveria conter a previsão das “sanções para os casos de inadimplemento”. As infrações previstas (advertência, multa, suspensão do direito de licitar e contratar e inidoneidade) eram aplicáveis para a inexecução parcial ou total do contrato, tão somente (art. 73). E o art. 45 previa que o contrato deveria prever “o valor da multa”, além das penalidades.

92. E o Decreto-Lei 200/67, primeiro diploma a tratar das licitações e contratos, que antecedeu o Decreto-Lei 2.300/86, previa somente a possibilidade de duas infrações contratuais: a inexecução total ou parcial, sendo a multa muito aproximada da finalidade do direito civil.

93. Compreensível a confusão, dada a tradição de tantas décadas. Entretanto, a própria Lei 8.666/93 já permitia sair do rumo histórico equivocadamente tendente à

hermenêutica civilista do direito público (afinal, elencava sanções como suspensão e inidoneidade ao lado da multa), mas não houve esse rompimento.

94. Não é possível insistir no equívoco de denominação. Por essa razão, melhor somente a designação como multa ou multa punitiva, como faz Marçal Justen Filho, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas* (in Op. cit. p. 1238 e p. 1621/1626). Os autores Fábio Mauro de Medeiros e Mônica Antinarelli preferem a designação multa cominatória. (in SARAI, Leandro (org). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2ed. São Paulo: JusPodium, 2022, p. 1341).

95. A minuta de portaria que ora se propõe adotará a nomenclatura multa sancionatória para diferenciá-la das demais penalidades previstas na Lei 14.133/21, que também podem ser impostas na forma de multa convencional, bem como para ressaltar sua natureza de sanção administrativa.

96. Pode surgir questionamento se realmente a Lei 14.133/21 não quis chamar de compensatória a multa sancionatória. Afinal, há menção à multa compensatória no art. 162, parágrafo único:

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

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

97. Essa disposição não significa que a multa sancionatória do art. 156, II da lei deva ser reconhecida como multa compensatória. Em verdade, essa disposição mantém o paralelismo dos institutos jurídicos que regula. O dispositivo aborda a multa de natureza contratual, que é a multa da mora (que não é multa sancionatória, eis que não sanciona infrações do art. 155) e fala em sua conversão em multa compensatória (que também é instituto contratual civil).

98. A multa da mora é instituto de natureza contratual típico, previsto no Código Civil (art. 411) e previsto também na Lei 8.666/93 e na Lei 14.133/21. Em ambas as leis ela é instrumento exclusivo da relação contratual e adquire a feição contratual típica: deve estar prevista como cláusula do contrato e de sua minuta, que segue anexa ao edital (art. 40, II e art. 55, VII da Lei 8.666/93; art. 92, XIV e art. 162, caput, da Lei 14.133/21).

99. A multa de mora cumpre no contrato administrativo a mesma função que cumpre no contrato privado. Serve como presunção de dano da Administração pelo atraso na prestação. Por ter finalidade indenizatória pelo mero atraso, a multa de mora está excluída da regra do art. 156, §9º da Lei 14.133/21 (que se refere exclusivamente à advertência, multa sancionatória, impedimento e inidoneidade).

100. Dessa feita, a previsão do art. 162, parágrafo único, serve justamente para respaldar as decisões da Administração que, diante de atraso contínuo ou reiterados atrasos,

entende que o interesse público não está mais sendo atendido e decide rescindir unilateralmente o contrato. A disposição legal veda que o contratado alegue que a sua punição pelos atrasos é exclusivamente a multa de mora contratual que, se ele adimplir, jamais poderá ensejar a imposição de outra sanção. Essa alegação é afastada peremptoriamente pelo dispositivo legal.

101. A multa moratória não impede a aplicação de multa sancionatória quando o atraso, pela duração ou pela reiteração, configurar descumprimento contratual. Acontecendo a rescisão contratual por culpa do contratado, em razão de atrasos que geraram multa moratória, a Administração poderá convertê-la em multa compensatória, ou seja, poderá abater do total devido de indenização e ressarcimentos a cargo do contratado. O abatimento da cláusula penal do total da indenização devida é uma das características desse instituto (art. 416, parágrafo único do Código Civil).

102. Esse procedimento de abatimento da indenização devida é exceção, eis que, como já exposto, as disposições do art. 139 III e IV e art. 156, §9º da Lei 14.133/21 determinam o acúmulo das penalidades com a indenização devida. Por ser exceção, deve ter previsão legal expressa.

103. A mesma conclusão da natureza de antecipação de indenização é compartilhada por Marçal Justen Filho, quando comenta o artigo 162 da Lei 14.133/21:

Se as circunstâncias conduzirem à posterior rescisão contratual, a multa moratória originalmente imposta por ser convertida em compensatória. Ou seja, a multa moratória tem por fundamento a demora na execução da prestação. A multa compensatória visa indenizar a parte inocente pelas perdas e danos decorrentes do inadimplemento absoluto. (in Op. cit. p. 1663)

104. Outro fato que depõe contra a possibilidade da denominação “multa compensatória” do art. 162, parágrafo único, ser a multa do art. 156, II é justamente a impossibilidade de conversão de uma multa contratual, que pode ser aplicada fora do processo de responsabilização, em um procedimento mais simples, resultar em sanção administrativa. Violaria o devido processo legal.

105. Junto com multa moratória, a Lei 14.133/21 previu outras situações em que é possível a aplicação da sanção pecuniária da mesma natureza contratual, ou seja, com finalidade de punição por descumprimento de cláusulas contratuais visando a satisfação exclusiva da outra parte. O importante é que toda a penalidade pecuniária diversa da multa por infração dos dispositivos do art. 155 da Lei 14.133/21 deve vir quantificada, em valores absolutos ou percentuais, por expressa exigência do art. 92, XIV.

106. O art. 50, caput, prevê a hipótese de multa pode até ensejar alguma dúvida se seria uma das infrações administrativas fora do rol do art. 155 da Lei 14.133/21. A dúvida é razoável, considerando a própria redação do artigo. Entretanto, fora do rol do art. 155 não há sanção cominável, dada a redação do art. 156, §3º, que expressamente consigna as infrações

para as quais cabe multa sancionatória.

107. A obrigação do art. 50, *caput* se descumprida dará ensejo à aplicação de multa contratual, da mesma natureza da multa moratória, ou seja, sem natureza de multa sancionatória do art. 156, II. A base de cálculo dessa multa deve vir expressamente prevista no contrato. Evidentemente que a reiteração no seu descumprimento pode configurar descumprimento parcial do contrato, como acontece com outras multas contratuais como a mora, fazendo incidir a infração do art. 155, I ou II.

108. Com relação à multa sancionatória, há outra medida de alteração do hábito vinculado à Lei 8.666/93 que deve ser alterada. Como já dito anteriormente, por trinta anos se reproduziu, não sem motivos, práticas das cláusulas penais privadas nos contratos públicos. A multa, aplicada somente para hipóteses típicas das cláusulas penais dos contratos privados, sofreu o reflexo nos contratos administrativos desse seu assemelhamento. A previsão da multa por descumprimento parcial e total é comumente exigido nos contratos regidos pela Lei 8.666/93.

109. No sistema erigido pela Lei 14.133/21, a multa desvinculou-se totalmente da ideia de cláusula penal civil. Afinal, basta verificar o rol de condutas contratuais às quais a multa é aplicável para perceber que sua abrangência é muito maior do que as duas meras hipóteses de aplicação da lei civil e da antiga lei de licitações. A multa é sanção que exige, para sua aplicação, a avaliação das circunstâncias que a lei definiu como obrigatórias:

Art. 156 [...]

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

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

110. Por demais clara a lei para se sustentar que o valor da multa sancionatória deve ser previamente definido no contrato. Inclusive, o §3º do mesmo artigo segue nessa direção:

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do 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 e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

111. Logo, a referência que o art. 92, XIV faz aos “valores das multas” como elemento integrante do contrato, não inclui as multas sancionatórias, mas tão somente as multas contratuais puras, dentre as quais a multa da mora. Para as multas sancionatórias, somente é aplicável a parte inicial e final do referido inciso, que determina a previsão das penalidades cabíveis e as bases de cálculo das multas.

112. Evidente que as margens definidas na Lei 14.133/21 foram bastante amplas para a aplicação das penalidades, especialmente a de multa, que pode ser aplicada dentro do intervalo de 0,5% a 30% do valor do contrato. Há críticas justas de Joel Menezes Niebuhr (Op. cit. p. 115/1116) sobre as largas margens. Entretanto, não há como exigir que o contrato preveja valor fixo ou percentual fixo para todas as hipóteses das infrações descritas no art. 155 da lei (que ainda se somam às hipóteses da Lei 12.846/13), embora se reconheça que o esforço deve ser no sentido de definição com maior exatidão possível para evitar discricionariedade excessiva na dosimetria da penalidade (art. 156, §1º).

113. Como assevera Rachel Nogueira de Souza, quando aborda as sanções previstas na Lei 14.133/21 e suas margens de aplicação:

“Mesmo com a existência de previsão na lei, será um detalhamento no instrumento contratual de modo a diminuir subjetivismo no momento da sua aplicação. Neste sentido, bem leciona Flávio Amaral Garcia:

Esse detalhamento produz dois efeitos práticos importantes: 1) reduz a margem de subjetividade do administrador na aplicação das sanções (evitando a desproporcionalidade); 2) cria padrões comparativos de gravidade de condutas, o que pode facilitar na aplicação de sanções para as infrações previstas em lei, mas não previstas no contrato, cuja aplicação é admissível mas como consequência da violação de normas legais, caracterizando-se como sanções administrativas não condicionadas pelo instrumento convocatório.” (in SARAI, op. cit., p. 1095)

114. Ronny Charles Lopes de Torres aduz que *“é interessante que o instrumento convocatório estabeleça os percentuais mínimos e máximos para as multas (enquanto sanções administrativas), de acordo com a gravidade da infração, da forma mais minuciosa possível.* (in **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 12ed. São Paulo: Juspodium, 2021, p. 761)

115. Na proposta de minuta que se apresenta, tenta-se trazer para o Ministério Público da União um sistema misto, que reduza os níveis de discricionariedade nas duas hipóteses de infração que se imbricam mais com as cláusulas penais de contratos privados, garantindo assim maior segurança (ou menor insegurança) aos agentes de mercado contratados; são elas a sanção de multa aplicável à inexecução parcial ou total do contrato (tipificadas no art. 155, I, II e III da Lei 14.133/21).

116. A proposta sugere um sistema mais restrito de amplitude das multas para os casos de descumprimento parcial e total do contrato.

117. Ao mesmo tempo, com relação às demais infrações e sanções típicas da relação de supremacia do interesse público e da posição pública da Administração, o espectro de discricionariedade é inerente às balizas definidas pelo próprio legislador, sendo a definição de balizas uma atividade necessariamente motivada para cada caso, quando for cabível. Importante ressaltar que as demais infrações do art. 155 são típicas da relação do *jus imperi*

não tendo similitude no direito privado, razão pela qual o contratado não pode se apoiar em “práticas de mercado” para opor o estabelecimento de balizas mais elásticas.

118. A minuta separou as infrações administrativas das infrações meramente contratuais, deixando a disciplina para apuração e cobrança delas ao poder regulamentar da Secretaria Geral do MPF e das Diretorias Gerais dos demais ramos do MPU.

119. O capítulo V traz todo o procedimento de dosimetria da sanção, em contraposição à proposta inicial encaminhada, que previa sanções fixas.

120. Sobre a impossibilidade do administrador fixar balizas abstratas e gerais, sem motivação, esta Secretaria já se manifestou no PARECER JURÍDICO 97/2023 ALC/CONJUR (PGR-00069823/2023). Convém lembrar que o administrador é um aplicador da lei ao caso concreto, por essa razão todo ato administrativo exige motivação idônea, inclusive os de natureza geral e abstrata, como o regulamento. Definir em regulamento penalidades de forma geral e abstrata sem uma fundamentação idônea, para cada uma das infrações do art. 155 da Lei 14.133/21, é deixar de exercer a função administrativa e querer exercer a função legislativa. A fixação abstrata e imotivada de sanção é atividade do Poder Legislativo.

121. Afinal, impossível a garantia da aplicação da sanção proporcional e adequada. A proporcionalidade da sanção deveria ser determinada em função da culpabilidade da conduta, dos antecedentes da responsável, das circunstâncias e das consequências do delito (TCU Acórdão 68/2021-Plenário).

122. A proposta permite que cada contrato e edital preveja, considerando o seu objeto, circunstâncias agravantes das penalidades, independente daquelas previstas na própria portaria. Essa previsão dá maior margem para a Administração e permite adequar contratos aos tipos específicos de objeto ao qual dizem respeito.

123. Uma das fontes confiáveis para estipulação das agravantes é a análise de riscos, que agora é obrigatória para todo o processo licitatório e de contratação. A análise de riscos exige que o setor demandante, por ser conhecedor do produto ou serviço, pontue situações na relação de mercado, do produto, do fornecimento e de execução que podem sofrer influências de fatores externos ou internos ao contrato e que prejudicam a sua boa execução, até o ponto de comprometê-la totalmente.

124. A identificação de situações que têm alto impacto negativo no contrato e que decorrem de atos do contratado podem ser indicados, em cada minuta de contrato e edital, como causa para agravamento das sanções.

125. Também há previsão de reincidência dolosa e culposa, dos antecedentes, bem como o prazo de extinção dos efeitos de condenação anterior. Os antecedentes e a primariedade são costumeiramente utilizados para a dosimetria das sanções (TCU Acórdão 2.993/2011-Plenário; 970/2011-Plenário; 2.101/2011-Plenário; 487/2021-Plenário). A

reincidência específica, inclusive, é reconhecida como merecedora de maior apenamento (TCU Acórdão 68/2021-Plenário).

126. A dosimetria da sanção deve ser feita em três fases, como exposto na minuta. A primeira fase é adequação da sanção à natureza e gravidade da conduta, bem como à culpabilidade. A minuta explica como fazer a avaliação, considerando os aspectos da Lei 14.133/21.

127. Há dois elementos centrais para avaliar a gravidade. A primeira são os danos causados ao Ministério Público da União, a outros concorrentes, à lisura do procedimento e impactos no serviço deve ser levada em conta. O caso concreto revelará a gravidade.

128. O segundo é a culpabilidade, como a vontade dirigida à prática do ilícito e as condições que o infrator tinha de não praticá-lo. O agir doloso, eivado de má-fé com finalidade fraudulenta traz maior culpabilidade do que o agir desatento, desleixado, com inobservância dos deveres.

129. Ademais, quanto mais o infrator tem condições de respeitar a norma legal e mesmo assim opta pelo ilícito, mais culpável ele também é. Por essa razão, há previsão de que quanto mais capacidade econômica tem a empresa, mais culpável ela é. E o número de contratos celebrados com a Administração também é indicativo de que é um agente com capacidade de gestão e trato com o poder público, o que aumenta sua possibilidade de agir conforme as regras legais.

130. O próprio valor da licitação é indicativo da culpabilidade, não só da lesividade em casos de infração. Afinal, presume-se que uma pessoa, física ou jurídica, tenha estruturas sempre compatíveis, inclusive jurídica e de assessoramento, conforme tem capacidade de assumir contratos mais valiosos.

131. A segunda fase de dosimetria é para a aplicação das agravantes e atenuantes, tanto as previstas no edital ou no contrato quanto as previstas na própria portaria. O que importa ressaltar é que uma agravante ou uma atenuante pode ter peso próprio superior a outra, inclusive de forma bem desproporcional, a depender do caso concreto.

132. Imagine-se um contrato de tecnologia da informação no qual a empresa que mantém os acessos ao UNICO deixa o Ministério Público Federal cinco dias sem acesso ao sistema. O prejuízo à atividade finalística do MPF é gigante, sendo compreensível que a aplicação da agravante vá ao máximo (se esse elemento já não for avaliado na primeira fase). E mesmo que a empresa tenha contribuído com a Administração para esclarecer a verdade, a atenuante não terá a mesma envergadura da agravante, para reduzir na mesma proporção a sanção.

133. A aplicação das agravantes e atenuantes se fazem de forma isolada, cada uma com seu peso no caso concreto e com os percentuais incidentes sobre a sanção provisoriamente fixada na primeira fase.

134. O que é vedado é a dupla valoração. Se uma circunstância concreta foi utilizada em uma fase, não pode novamente ser utilizada em outras. Evidentemente, não pode ser duplamente utilizada na mesma fase e também não pode ser utilizado como agravante um aspecto que já integra a própria tipificação da infração.

135. A fase final visa adequar a dosimetria da sanção às balizas legais que definem sanções mínima e máxima. Também visa fazer um juízo final de proporcionalidade, eis que pode acontecer, em determinados casos, que a dosimetria indicasse que os limites legais fossem ultrapassados, mas dada essa impossibilidade, é possível usar da sanção concomitantemente imposta para fazer a devida compensação, para mais ou para menos.

136. O capítulo VI trata do procedimento e do processo. Como sabido, procedimento é mero encadeamento de atos conforme norma prévia, enquanto processo é o encadeamento de atos qualificado por uma relação jurídica, o que implica direitos, deveres e ônus para os envolvidos.

137. Um ponto importante a ser novamente ressaltado é que não cabe olhar a Lei 14.133/21 com os olhos velhos. O passado serve de guia e orientação, sempre. Entretanto, o novo é o novo e com abordagens novas deve ser analisado. Basta a comparação da Lei 8.666/93 e da Lei 14.133/21 para se concluir que o processo de responsabilização não pode ser o mesmo. O acréscimo e a complexidade de algumas infrações demonstra que são necessários mecanismos mais eficientes de apuração, que transcendem em muito os modelos simplórios de averiguação de inadimplência contratual.

138. Se no regime da Lei 8.666/93 basta a apuração da inexecução, parcial ou total, o que se faz facilmente com prova documental e cognição sumária, após simples defesa do contratado, o mesmo não se aplica à apuração de infrações complexas como algumas da Lei 14.133/21. Um modelo simplório de apuração tende a levar ao *non liquet* em algumas das infrações previstas na nova legislação.

139. Por essa razão é necessário que a instrução utilize dos meios de prova disponíveis na legislação, inclusive aquelas produzidas em juízo. Muitas vezes a prova da infração não poderá ser feita com eficiência somente dentro do marco mais restrito do poder instrutório da Administração, sendo necessárias medidas que permitam tanto o pedido diretamente em juízo (através da Advocacia Geral da União), bem como as modalidades de compartilhamento de provas, sejam criminais sejam cíveis.

140. O compartilhamento de provas produzidas em juízo, inclusive de natureza criminal, para instrução de processos administrativos é aceito há tempo pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. No STF citam-se: RE 810.906, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 25.5.2015, DJe de 28.5.2015, INQ-QO 2.725, Rel. Min. CARLOS BRITTO, julgado em 25.6.2008, publicado em 26.9.2008, Tribunal Pleno; Pet 3683 QO - Tribunal Pleno - Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 13/08/2008, Publicação: 20/02/2009; RMS 25495 AgR - Primeira Turma - Relator(a): Min.

ROSA WEBER - Julgamento: 30/11/2018, Publicação: 11/12/2018.

141. No STJ são exemplos: MS 14501 / DF - Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE - S3 - TERCEIRA SEÇÃO - DATA DO JULGAMENTO 26/03/2014 - DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 08/04/2014; REsp 1569655 / SP - Ministro HERMAN BENJAMIN - T2 - SEGUNDA TURMA - DATA DO JULGAMENTO 13/12/2016 - DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 30/06/2017.

142. A proposta prevê dois procedimentos, um sumário e outro denominado processo de responsabilização. A previsão dúplice obedece ao disposto nos artigos 157 e 158 da Lei 14.133/21, especialmente porque com relação ao processo sumário não incide a hipótese de interrupção do prazo prescricional com a sua instauração.

143. O sumário serve somente para as hipóteses de aplicação exclusiva de pena de multa ou de advertência. O ordinário serve para todas as demais hipóteses de sancionamento, que são a grande maioria.

144. A diferença entre os ritos justifica-se em razão da tendência de que a apuração do inciso I do art. 155 da Lei 14.133/21 (único que pode ser apenado exclusivamente com multa) tende a ser com cognição sumária e restrita. Entretanto, mesmo assim é necessário garantir o contraditório e a ampla defesa, apesar da redação lacunosa do art. 157 da lei.

145. E como dito, as infrações da Lei 14.133/21 podem exigir provas mais complexas, que dependem inclusive de decisão judicial. Essas provas podem ser essenciais para a decisão da Administração, razão pela qual é necessário prever o rito de sua produção, seja por compartilhamento, seja por requerimento de produção judicial à Advocacia da União.

146. Há um regime diversificado conforme o caso seja de compartilhamento ou de pedido de produção em juízo. No caso de compartilhamento há ampla liberdade para a Administração solicitar o compartilhamento, suspendendo o processo, inclusive para comprovar circunstâncias não essenciais à tipificação da infração, mas tão somente da dosimetria da sanção. Em compensação, no caso de pedido de ação cautelar autônoma à AGU para produção de prova judicial, ela é restrita aos casos que a prova é essencial para a tipificação, materialidade ou autoria.

147. Outro mecanismo é a utilização da representação para o Ministério Público Federal que avaliará se o caso tem relevância criminal, de improbidade administrativa ou de investigação para fins de aplicação da Lei 12.846/13. Esse caso é uma busca de auxílio da Administração junto ao órgão com atribuição finalística que pode resultar em auxílio importante à instrução. Caso o Ministério Público Federal entenda que o caso merece investigação em algum âmbito de responsabilidade, poderá produzir provas que servirão à instrução do processo de responsabilização administrativa.

148. No capítulo VII são previstas as hipóteses de suspensão do processo, em razão de alguns incidentes.

149. O primeiro é o que, no direito processual penal, se chama de “crise de instância”: a necessidade de buscar provas em fonte externa ao próprio processo. Evidente que à míngua de disposição legal expressa, o caso não é de crise de instância, eis que a Administração não está obrigada a utilizar provas produzidas em outra esfera, não existe limitação probatória à Administração e não há previsão legal de suspensão da prescrição.

150. Há só uma faculdade. Mas essa faculdade pode se revelar extremamente útil a considerar algumas infrações a serem apuradas, para as quais provas de maior complexidade e que dependem de ordem judicial são importantíssimas, como a quebra de sigilos, a busca e apreensão, a ação de exibição de documentos, a interceptação de dados etc.

151. Como a prescrição é matéria de reserva de lei (STJ-REsp 526.015/SC; STF-ADI 6.019), não pode a Administração definir, por ato administrativo, hipóteses de interrupção ou suspensão de prescrição. Logo, é necessário cautela na suspensão do processo administrativo, para que não se permita a consumação da prescrição da pretensão de punição.

152. Outras duas hipóteses são para processar e julgar o incidente de desconsideração da personalidade jurídica e para avaliar o programa de integridade do infrator.

153. Os capítulos VIII e IX são mais enxutos, uma vez que tratam de matérias que foram tratadas de forma suficiente na Lei 14.133/21.

154. O capítulo IX traz o processo para desconsiderar a personalidade jurídica, a partir de redação semelhante àquela da Portaria PGR/MPU nº 69/2023, que trata do PAR da Lei Anticorrupção.

155. Os capítulos XI e XII dispõem sobre a execução das sanções, sendo o parcelamento uma das hipóteses possíveis para a sanção pecuniária.

156. A proposta de parcelamento estava na redação original encaminhada à Secretaria de Assessoramento Jurídico e foi mantida. Era cópia literal da IN SEGES/ME Nº 26/2022, aplicável à Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo.

157. Houve, entretanto, alguns melhoramentos. Admite-se atualmente que a Administração utilize de instrumentos consensuais para o ajustamento de condutas, como previsto no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

158. A doutrina de Joel Menezes Niebuhr faz referência a essa norma como possibilidade da concessão de parcelamento, eis que é um compromisso visando superar a

incerteza de possível inadimplemento e resolver a situação contenciosa da dívida decorrente da infração (in **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2023, p. 1119)

159. À míngua de uma disposição legal específica, possível que a Administração conceda o parcelamento quando encontrar uma justificativa plausível do infrator, eis que seu interesse maior é o recebimento integral do total devido, devidamente corrigido e adicionado de juros. Entre o risco da inadimplência ou outros inconvenientes (como a reversão em processo judicial ou recurso administrativo, os quais o devedor deve desistir para obter o parcelamento), o deferimento do parcelamento pode se revelar uma forma de tutelar o interesse público.

160. Como é comum em termos de ajustamento de conduta ou de compromisso, a Administração deve se acautelar e criar mecanismos para estimular o infrator a cumprir com retidão e pontualidade as obrigações assumidas. Por essa razão, importante prever multa de mora, cláusula penal pela inadimplência e o vencimento antecipado de todas as parcelas em caso de inadimplemento.

161. Outro ponto é que deve ser previsto na proposta que não há ânimo de novar, por parte da Administração, mantendo-se na íntegra a qualidade da dívida vinculada à sanção administrativa. O aditamento de determinadas cláusulas acessórias (como multa e vencimento antecipado), não redundam em novação.

162. Por fim, as disposições finais trazem algumas previsões de processamento e julgamento, bem como a possibilidade de normas complementares, especialmente para definir o processo de cobrança das multas contratuais quando não forem processadas conjuntamente com as infrações administrativas.

163. Importante que a portaria entre em vigor trinta dias após a publicação, para dar tempo aos setores envolvidos com a contratação poderem melhor estudá-la e adaptar os modelos de editais e contratos aos seus termos.

164. A minuta de portaria que acompanha este parecer é a seguinte:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Esta Portaria dispõe sobre o procedimento preliminar e o processo de apuração de responsabilidade e aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aos licitantes e contratados, no âmbito do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União.

Art. 2º. Aplicam-se os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da culpabilidade, da legalidade, da proporcionalidade e da motivação aos procedimentos e processos regidos por esta portaria, sem prejuízo dos princípios gerais de Direito Administrativo Sancionador que

não forem incompatíveis com o presente regramento.

Art. 3º. As infrações administrativas apuradas pelo processo definido na presente portaria são exclusivamente aquelas definidas no art. 155 da Lei 14.133/21.

Parágrafo único. Para os fins desta portaria, considera-se:

I – acusado: o licitante ou contratado no âmbito do processo sumário ou de responsabilização;

II – infrator: licitante ou contratado quando pratica infração administrativa prevista na Lei 14.133/21;

III – contrato: para os fins deste regulamento inclui carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço;

IV – servidor responsável: servidor designado para conduzir apuração no caso exclusivo de pena de advertência ou multa.

V – processo sumário: processo para aplicação exclusiva da sanção de advertência ou multa sancionatória;

VI – processo de responsabilização: processo de apuração de responsabilidade para a qual se comina sanção de impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar;

VII – procedimento preliminar: formalização de atos encadeados, para a coleta de indícios e formação de juízo de instauração do processo ou arquivamento.

VIII - reincidência genérica: a prática de infração administrativa do art. 155 da Lei 14.133/21 após a imposição de sanção por infração administrativa de qualquer lei de licitação ou contrato, imposta por qualquer outro ente público ou da Administração Indireta, de qualquer dos Poderes de qualquer esfera da federação;

IX - reincidência específica: a prática de infração administrativa do art. 155 da Lei 14.133/21 após a imposição de sanção por igual infração administrativa, ainda que prevista em outras leis de licitação ou contrato, imposta por qualquer outro ente público ou da Administração Indireta, de qualquer dos Poderes de qualquer esfera da federação

Art. 4º. A infração administrativa exige conduta voluntária, dolosa ou culposa.

§1º Do licitante ou contratado é exigido dever de cuidado e atenção acima da média comum, em razão da decisão voluntária de aderir ao certame e celebrar contrato administrativo.

§2º O infrator que demonstrar que adotou todas as cautelas para certificar-se que sua conduta era lícita, tendo agido em erro escusável, por circunstâncias excepcionais e alheias a sua vontade, não responde por infração administrativa da Lei 14.133/21.

§3º O dolo ou culpa da pessoa jurídica se manifesta através da conduta de seus administradores, sócios, empregados ou prepostos.

§4º Quando impossível identificar a pessoa física responsável pela

deliberação e determinação da prática da conduta ilícita, a culpabilidade da pessoa jurídica decorre da análise do conjunto de condutas concatenadas e voltadas à prática da infração, que almeja seu benefício, direto ou indireto, ou de terceiro.

Art. 5º. A competência para imposição das penalidades de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública serão das autoridades definidas nos regimentos internos dos ramos do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União.

Parágrafo único. A competência para impor a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar será do Secretário-Geral, no âmbito do Ministério Público Federal, e dos Procuradores-Gerais no âmbito dos demais ramos do Ministério Público da União e do Diretor-Geral no caso da Escola Superior do Ministério Público da União.

Art. 6º. Os instrumentos convocatórios e contratos deverão fazer menção a esta portaria e seus critérios de dosimetria da sanção.

Art. 7º. Os contratos deverão estabelecer os direitos, as responsabilidades das partes, as infrações administrativas e suas sanções, bem como os critérios para sua dosimetria, além das penalidades contratuais cabíveis, com seus percentuais e base de cálculo.

CAPÍTULO II

DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 8º. As infrações administrativas estão taxativamente elencadas no art. 155 da Lei 14.133/21.

Art. 9º. Quando a mesma conduta resultar em infração à Lei 12.846/13 e à Lei 14.133/21, as sanções serão impostas de forma independente e cumulada, na forma do art. 30, II da Lei 12.846/13.

Art. 10º. As infrações administrativas somente são punidas quando consumadas.

CAPÍTULO III

DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Seção I

Da Advertência

Art. 11. A advertência deverá ser aplicada somente na hipótese de inexecução contratual parcial injustificada, quando não couber imposição de penalidade mais grave.

Parágrafo único. As determinações do fiscal do contrato previstas no exercício das atribuições do art. 117,§1º da Lei 14.133/21 não configuram a sanção de advertência.

Seção II

Da Multa Sancionatória

Art. 12. A multa decorrente das infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei 14.133/21 é denominada multa sancionatória e poderá ser aplicada ao infrator de forma isolada ou cumulativamente com as demais espécies de sanções da lei.

Art. 13. O edital e o contrato deverão prever que as multas sancionatórias serão graduadas conforme os critérios previstos nesta portaria, sem prejuízo da indicação de valores ou percentuais no instrumento convocatório ou contratual.

Parágrafo único. O limite mínimo da multa sancionatória é de 0,5% (meio por cento) e o máximo é de 30% (trinta por cento), cuja base de cálculo consiste:

I - no valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta, para os contratados; e

II - no orçamento estimado da licitação, para os licitantes.

Art. 14. No caso das infrações previstas no art. 155, I, II e III o contrato deverá estabelecer qualquer um dos seguintes critérios para a quantificação da multa sancionatória, incidirão sobre o valor do contrato:

I - percentual fixo;

II - percentual variável, dentro do parâmetro no qual definido um limite mínimo e máximo de percentual;

III – percentual fixo, com a possibilidade de majoração até um limite, a depender de circunstâncias agravantes previstas no contrato.

§1º A escolha dos critérios deverá considerar a proteção do interesse público e as práticas de mercado do respectivo setor de contratação.

§2º O critério de fixação da multa prevista para a infração dos incisos II e III do art. 155 da Lei 14.133/21 deverá permitir sanção superior à fixada para o caso de simples inexecução parcial.

Art. 15. A indicação de valores ou percentuais de multas sancionatórias para as demais infrações administrativas do art. 155 da Lei 14.133/21 deverá ser motivada.

Art. 16. No caso das infrações do art. 155, I, II e III da Lei 14.133/21, os limites definidos no instrumento convocatório e no contrato não poderão ser ultrapassados na dosimetria da sanção.

Parágrafo único. No caso das demais infrações do art. 155 da Lei 14.133/21, o instrumento convocatório e o contrato deverá indicar expressamente se os limites mínimos ou máximos estabelecidos poderão ser ultrapassados em face dos demais critérios de dosimetria da sanção previstos nesta portaria.

Parágrafo único. Havendo necessidade de adequar a sanção de multa à culpabilidade, ao dano, à gravidade concreta da infração e a outras circunstâncias agravantes ou atenuantes, para respeitar a regra do caput e garantir a proporcionalidade, a autoridade deverá:

I – majorar ou reduzir o prazo de impedimento para licitar ou contratar ou declaração de inidoneidade para licitar e contratar aplicado em conjunto com a multa sancionatória;

II – motivar a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar quando for o caso de decidir entre essa sanção e o impedimento de licitar e contratar;

Seção III

Do impedimento de licitar e contratar

Art. 17. A sanção de impedimento de licitar e contratar deverá ser aplicada na forma do art. 156, §4º da Lei 14.133/21.

Art. 18. A dosimetria do prazo de impedimento de licitar e contratar será feita na forma desta portaria.

Seção IV

Da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar

Art. 19. A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas na forma do 156, §5º da Lei 14.133/21.

Art. 20. Na dosimetria do prazo de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar serão considerados os elementos desta portaria.

CAPÍTULO IV

DAS DEMAIS PENALIDADES CONTRATUAIS

Art. 21. O atraso injustificado na execução contratual sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato, e corresponderá ao percentual a ser estabelecido nos referidos instrumentos, podendo variar entre de 0,5% (cinco décimos por cento) a 2% (dois por cento) por dia de atraso sobre o valor da parcela inadimplida ou sobre o valor da fatura correspondente ao período que tenha ocorrido a falta, até o limite de 30% (trinta por cento).

§1º Considera-se justificado o atraso, desde que devidamente comprovado pelo contratado, a incidência das seguintes situações:

I - alteração do projeto ou especificações pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos pela Lei nº 14.133/21;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento

ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 1º Caso a prestação do serviço ou entrega do objeto não mais seja útil em razão da demora, segundo parecer da área técnica interessada, restará configurada inexecução contratual.

§2º O atraso injustificado superior a 30 (trinta) dias no cumprimento das obrigações assumidas passa a ser considerado inexecução parcial do contrato.

§ 3º A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração promova a extinção unilateral do contrato e aplique outras sanções contratuais e legais.

§4º No caso do parágrafo anterior, a multa de mora será convertida em multa compensatória e descontada do valor da indenização devida à Administração, se houver.

Art. 22. O contrato de serviços com regime de dedicação de mão de obra deverá prever multa para o descumprimento do dever de comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, na forma do art. 50 da Lei 14.133/21.

§1º A multa será graduada em percentual sobre o valor do salário dos empregados cujas as comprovações não foram feitas, incidindo em cada mês de referência, não podendo ser inferior a 1% (um por cento) e nem superior a 20% (vinte por cento).

§2º O valor total das multas aplicadas neste artigo não podem ultrapassar 10% (dez por cento) do valor total do contrato.

Art. 23. O estabelecimento de quaisquer outras multas contratuais deverá ser sempre em valor fixo ou percentual fixo, previsto no edital e no contrato.

Parágrafo único. O descumprimento das obrigações contratuais apenas com multas não afasta a possibilidade da consumação das infrações do art. 155 I, II e III da Lei 14.133/21.

Art. 24. A aplicação de qualquer multa contratual será precedida de devido processo legal, por meio de procedimento sumário a ser decidido em cada ramo do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União, quando não for processada e aplicada em conjunto com infrações do art. 155 da Lei 14.133/21.

CAPÍTULO V

DA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 25. Verificada a infração administrativa, a autoridade é obrigada a apurar e, caso comprovada a responsabilidade em devido processo legal, aplicar a sanção cominada em lei.

Parágrafo único. Na aplicação das sanções administrativas a autoridade deverá se pautar pela proporcionalidade e pela vedação do excesso.

Art. 26. São critérios para a dosimetria da penalidade os elencados no art.

156,§1º da Lei 14.133/21 e estabelecidos nesta portaria.

Art. 27. No caso de concurso de infrações aplicam-se as sanções de forma cumulada, sendo vedado o uso de institutos penais de concurso de crimes e continuação delitiva.

§1º É vedada a remissão a agravantes, atenuantes, causas de aumento e de diminuição da pena criminal na dosimetria administrativa da sanção.

§2º A vedação de aplicação dos institutos penais não impede que a autoridade fundamente a dosimetria em critérios iguais ou semelhantes a agravantes ou atenuantes penais, quando cabíveis ao caso concreto.

Art. 28. Cada edital ou contrato poderá prever circunstâncias que denotam maior reprovabilidade da conduta, considerando a natureza do objeto da licitação ou do contrato, sua essencialidade às atividades do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União e os riscos à saúde, segurança e à vida envolvidos.

Parágrafo único. A análise de riscos de cada contratação deverá ser considerada para a inclusão de cláusulas que agravam a penalidade, nos editais e nos contratos, quando o risco decorrer de possível conduta do infrator, mantendo a proporcionalidade entre o nível de gravidade e a probabilidade do risco e o agravamento da sanção proposto.

Art. 29. Os editais ou contratos cujo objeto atenda diretamente a atividade finalística do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União deverão prever sanções mais graves, especialmente para casos de inexecução parcial ou total.

Art. 30. Os contratos cujo o objeto tenha alto custo de desmobilização, tanto no aspecto financeiro quanto no aspecto de tempo, logística, impacto em outros contratos conexos e trabalho, para fins de alteração do fornecedor, terão previsão de agravamento das sanções.

Art. 31. A imposição de sanção por infração administrativa de qualquer lei de licitação ou contrato, imposta por qualquer outro ente público ou da Administração Indireta, de qualquer dos Poderes de qualquer esfera da federação, antes da prática da conduta, deverá ser considerado reincidência, aplicável na segunda fase.

§1º Considera-se antecedente a sanção imposta por infração administrativa de qualquer lei de licitação ou contrato, imposta por qualquer outro ente público ou da Administração Indireta, de qualquer dos Poderes de qualquer esfera da federação, que não configure reincidência.

§2º Punições extintas há mais de cinco anos da prática do ato sob julgamento não poderão ser consideradas agravante.

§3º A reincidência específica é agravante com maior peso do que a reincidência genérica.

§4º No caso de culpa, seja na sanção antecedente ou no caso em julgamento, a imposição de penalidade anterior poderá agravar a pena.

Art. 32. A dosimetria da sanção será feita em três fases, de forma devidamente motivada.

Art. 33. Na primeira fase de dosimetria, serão considerados a natureza e

gravidade da infração e a culpabilidade do infrator.

§1º A natureza e gravidade da infração têm relação direta com a conduta ilícita praticada, considerando a graduação progressiva de lesividade aquela utilizada pela Lei 14.133/21, tendo no grau mínimo a infração do art. 155, I e no grau máximo a prática de ato lesivo previsto na Lei 12.846/13.

§2º A culpabilidade é avaliada considerando os seguintes aspectos:

I – se conduta foi dolosa, culposa ou decorrente de erro inescusável;

II - as condições que o infrator tinha de conhecer o ilícito;

III – as condições que o infrator tinha de comportar-se conforme a lei;

§3º Quanto maior a capacidade econômica do infrator, maior a capacidade de agir conforme a lei, salvo prova em contrário do caso concreto.

§4º Quanto maior o número de contratos celebrados com a Administração Pública de quaisquer entes federados, maior as condições do infrator de conhecer o ilícito e evitar erros, salvo prova em contrário.

§5º Os critérios da primeira fase devem resultar em uma sanção preliminar entre os seguintes parâmetros:

I – no caso de multa, entre 3% (três por cento) e 15% (quinze por cento) do valor do contrato ou do orçamento estimado;

II – no caso de impedimento de licitar e contratar, entre 3 (três) e 18 (dezoito) meses;

III – no caso de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, entre 42 (quarenta e dois) e 60 (sessenta) meses.

§6º No caso de multa com previsão de limites próprios no contrato, eles devem ser observados para a fixação da pena preliminar, mantendo a proporção do inciso I.

Art. 34. Na segunda fase serão considerados:

I – peculiaridades do caso concreto

II – circunstâncias agravantes

III – circunstâncias atenuantes

IV – danos causados ao Ministério Público da União e à Escola Superior do Ministério Público da União.

§1º Na segunda fase haverá acréscimos ou decréscimos, em termos fracionários, sobre a sanção preliminar da primeira fase.

§2º Nenhuma circunstância pode ser avaliada em duplicidade, em mais de uma fase ou na mesma fase.

Art. 35. As circunstâncias agravantes são, além daquelas previstas no edital ou no contrato, outras que ensejam maior reprovação da conduta, especialmente aquelas que:

I – causam atrasos, interrupções ou prejuízos à eficiente prestação do serviço de algum setor ou unidade do Ministério Público da União ou da Escola Superior do Ministério Público da União;

II – redundam em necessidade de refazer procedimento licitatório ou atrasá-

lo;

III – possam causar riscos à saúde e à vida dos membros, servidores, terceirizados ou estagiários do Ministério Público da União ou da Escola Superior do Ministério Público da União;

IV – coloquem em risco o sigilo das informações e dos dados do Ministério Público da União ou da Escola Superior do Ministério Público da União;

V – prejudiquem, atrasem ou interrompam o exercício da atividade finalísticas dos membros do Ministério Público da União;

VI – envolvam licitações ou contratos cujos os custos, em termos financeiros ou materiais ou de logística e tempo, para a substituição do fornecedor, sejam de considerável monta;

VII – envolvam licitações ou contratos que, pela natureza do objeto, não podem ser facilmente substituídos por outros fornecedores;

VIII – envolvam licitações ou contratos que atendam diretamente a atividade de apoio material e segurança dos Procuradores-Gerais dos ramos do Ministério Público da União;

IX – envolvam licitações ou contratos com valores relevantes, assim considerados os superiores a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), com agravamento progressivo a cada duplicação do valor;

X - restar comprovado que o licitante tenha sido desclassificado ou inabilitado por não atender às condições do edital quando manifesta a sua impossibilidade de atendimento ao estabelecido;

XI - o licitante, deliberadamente, não responder às diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo licitatório;

XII - restar comprovado que o licitante tenha prestado declaração falsa de que é beneficiário do tratamento diferenciado concedido em legislação específica;

XIII - a contratada não agir conforme a boa-fé contratual, furtando-se a receber comunicações e notificações.

Art. 36. São circunstâncias que atenuam a sanção todas aquelas de natureza relevante, que indicam redução da culpabilidade, dos danos ou da lesão aos princípios da licitação, especialmente:

I – a primariedade, assim entendida como ausência de imposição de sanção por infrações às leis de licitações e contratos, por qualquer ente público ou da Administração Indireta, de qualquer ente federado;

II - o comportamento do infrator no sentido de evitar a infração ou minorar suas consequências;

III - a contribuição com a Administração no esclarecimento da verdade;

IV - a busca por reparar os danos de forma espontânea;

V - a existência de fatos fortuitos ou de força maior, ou comportamentos de terceiros, que contribuíram para a infração;

VI – a existência de atos de terceiros que levaram a erro o agente ou diminuíram seu espectro de possibilidade de ação conforme a lei;

VII – a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade;

VIII - apresentação de documentação que contenha vícios ou omissões para os quais não tenha contribuído, ou que não sejam de fácil identificação.

Art. 37. A autoridade competente deverá considerar a relevância de cada circunstância dentro do contexto da licitação ou do contrato, para graduar o quanto deve ser acrescida ou reduzida a sanção estabelecida na primeira fase.

§1º As circunstâncias agravantes ou atenuantes previstas na licitação ou no contrato podem determinar percentuais específicos de acréscimo ou decréscimo sobre a sanção estabelecida na primeira fase.

§2º As circunstâncias agravantes ou atenuantes previstas exclusivamente nesta portaria não poderão redundar, individualmente consideradas, em acréscimo ou redução da sanção estabelecida na primeira fase em percentuais inferiores a 1/10 (um décimo) e nem superiores a 1/3 (um terço).

Art. 38. A terceira fase de aplicação da pena visa fazer a adequação da sanção, estabelecida segundo o procedimento das duas fases anteriores, aos limites estabelecidos no art. 156 da Lei 14.133/21.

Parágrafo único. Na terceira fase a sanção pode ser adequada à proporcionalidade, com acréscimo ou decréscimo, considerando o impacto de outras sanções aplicadas conjuntamente.

CAPÍTULO VI

DOS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS

Seção I

Das constatações preliminares

Art. 39. Constatada ocorrência passível de responsabilização por infração administrativa, no âmbito do processo licitatório ou do contrato, o agente de contratação, a comissão de contratação, o pregoeiro ou fiscal do contrato deverá notificar o licitante ou contratado do ocorrido e requerer providências e justificativas para o saneamento prévio à solicitação de instauração do procedimento preliminar visando a imposição de sanções.

Parágrafo único. Verificada a impossibilidade de saneamento pela natureza da infração ou circunstâncias do caso, a instauração poderá ser solicitada ao setor competente independentemente de notificação prévia.

Art. 40. Ao solicitar a instauração de procedimento preliminar, o agente de contratação, a comissão de contratação, o pregoeiro ou fiscal do contrato deverá relatar detalhadamente o ocorrido ao setor competente, com a indicação das comunicações e cobranças efetuadas ao licitante ou contratado e as circunstâncias, a menção às respostas e providências adotadas, e demais documentos comprobatórios.

§1º O relatório de que trata o caput deste artigo, sempre que possível, deverá ser acompanhado dos seguintes documentos:

I - identificação dos autos do processo administrativo de licitação, de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

II - cópia:

- a) do edital de licitação e seus anexos, do contrato ou de outro instrumento que confirme a relação com o licitante ou contratado;
- b) da nota de empenho e da confirmação de sua entrega à contratada quando o prazo para cumprimento da obrigação contar do seu recebimento;
- c) das manifestações expedidas pelos servidores e unidades administrativas responsáveis pelo acompanhamento, pela condução e pela fiscalização da licitação ou do objeto contratado;
- d) dos termos de recebimento do objeto e dos comprovantes da entrega e laudo técnico de avaliação do produto;
- e) de eventuais pedidos de prorrogação de prazo solicitados pela contratada e dos respectivos despachos de deferimento ou de indeferimento dos pedidos formulados;
- f) dos comunicados emitidos pelo gestor do contrato;
- g) do expediente emitido pela unidade administrativa responsável pela execução orçamentária e financeira do contrato que informa a realização de glosas nos pagamentos efetuados;
- h) dos ofícios e e-mails de comunicação ou notificação ao licitante e contratado acerca do descumprimento contratual, das cláusulas contratuais infringidas e da abertura de prazo para apresentação de defesa prévia ou recurso; e
- i) apólice ou garantia contratual, se for o caso.

III – todos os indícios disponíveis sobre a infração; e

IV - valor das parcelas inadimplidas, quando for o caso.

Art. 41. Quando a infração administrativa chegar ao conhecimento dos servidores públicos do Ministério Público da União ou da Escola Superior do Ministério Público da União por meio de representação, denúncia anônima ou comunicação oficial de investigação de outro órgão público, ela será direcionada ao setor competente para análise e elaboração do relatório, na forma do art. 42.

Seção II

Da instauração

Art. 42. Ao receber a notificação da ocorrência passível de responsabilização, o setor competente analisará o procedimento preliminar e seus elementos, elaborando relatório, com sugestão de instauração de processo sumário ou de apuração de responsabilidade ou o arquivamento da notificação.

§1º Caso seja observada a ausência de informação ou indício relevante, o setor competente avaliará a pertinência de devolver o procedimento preliminar à área responsável para saneamento, antes de formular o relatório.

§2º No caso de representação ou denúncia anônima que não contenham elementos suficientes para avaliação, será realizado procedimento prévio de investigação para obter indícios aptos a embasar o relatório.

Art. 43. A autoridade competente receberá o procedimento preliminar e decidirá, a partir do relatório de que trata o art. 42, pela abertura de processo sumário ou de responsabilização ou arquivamento da notificação.

§1º O arquivamento da notificação somente será possível em caso de inexistência de indícios mínimos da infração legal ou contratual ou de inexistência de indícios de autoria e participação na infração.

§2º A decisão de abertura do processo sumário ou de responsabilização deverá apresentar relatório indicando os fatos e os indícios que fundamentam a decisão, bem como classificando a conduta em uma das infrações do art. 155 da Lei 14.133/21.

§3º Caso a autoridade competente verifique que a classificação da infração se enquadra no art. 155, XII da Lei 14.133/21, encaminhará os autos à autoridade competente prevista na Portaria PGR/MPU nº 69, de 28 de abril de 2023, para proceder ao processo administrativo de apuração de responsabilidade na forma da Lei 12.846/13.

Art. 44. Determinada a abertura de processo pela autoridade competente, o acusado deverá ser notificado, por meio de ofício, para apresentação de defesa preliminar, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da intimação.

§ 1º Previamente à notificação, o servidor responsável ou a comissão poderá providenciar a juntada de documentos adicionais considerados pertinentes para a instrução de processo de responsabilização.

§ 2º A notificação do caput deverá conter:

I - identificação do acusado e da autoridade competente que instaurou o processo;

II - finalidade da notificação, abertura de prazo para defesa preliminar e dispositivos legais que a fundamentem;

III – cópia da decisão de instauração do processo;

IV - informação da continuidade do processo independentemente da manifestação do acusado;

V - informação sobre o acesso aos autos e sobre o local ou meio para protocolo de defesa ou manifestação;

VI - outras informações consideradas pertinentes.

§ 3º A notificação deverá indicar que o processo tramitará de forma eletrônica, e seguirá os trâmites desta portaria.

§ 4º As notificações expedidas deverão ser enviadas preferencialmente eletrônicas, por meio do e-mail informado pelo acusado quando do ingresso no certame ou a contratação.

§ 5º Não havendo resposta em até 2 (dois) dias úteis, ou na impossibilidade de confirmação da ciência do e-mail, a notificação deverá ser encaminhada pelos Correios com aviso de recebimento (AR).

§6º Caso frustrada a tentativa de notificação na forma dos parágrafos anteriores, deverá se proceder à publicação por meio de edital publicado no Diário Oficial uma vez e no sítio eletrônico do ramo do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União, por 3 (três)

vezes, com intervalo mínimo de 7 (sete) dias entre as publicações, hipótese em que o prazo para apresentação de defesa preliminar será contado a partir da última data de publicação do edital.

§ 7º Os comprovantes de notificação deverão ser anexados ao processo de responsabilização, com a devida certificação de juntada.

§ 8º A defesa apresentada deverá ser juntada ao processo de responsabilização, seguida de certidão referente à tempestividade.

§ 9º A empresa prestadora de garantia contratual deverá ser notificada da abertura do processo administrativo e da possibilidade de ser acionada em eventual aplicação de penalidade de multa.

Art. 45. Na defesa preliminar o acusado deverá apresentar toda a defesa de fato e de direito a seu favor, analisando os indícios que constam dos autos e requerer a produção de provas que entender necessárias.

Seção III

Do Procedimento Sumário

Art. 46. Quando for o caso de aplicação exclusiva de pena de advertência ou multa, não havendo produção de provas, após a defesa preliminar, o processo seguirá conforme art. 57 e seguintes.

Art. 47. Tendo havido a produção de provas requeridas pelo acusado, ou produzidas de ofício, o servidor responsável pela condução do processo sumário intimará o acusado para apresentar alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

§1º Apresentada a defesa ou decorrido o prazo, o processo seguirá conforme art. 57 e seguintes.

§2º Em qualquer caso, o servidor responsável pode sugerir classificação da conduta diversa, cabendo a decisão à autoridade competente.

§3º Quando a produção de provas consistir em juntada de documentos exclusivamente pelo acusado não cabe a apresentação de alegações finais.

Seção IV

Do Processo de Responsabilização

Art. 48. Nas hipóteses em que seja possível a aplicação das sanções previstas no art. 156, III e IV da Lei 14.133/21, será instaurado processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 3 (três) servidores estáveis.

§1º Dentre os integrantes da comissão um será designado presidente e outro fará a função de secretariado da comissão.

§2º Todos participarão dos atos instrutórios e decisórios, podendo registrar voto divergente quando for vencido.

Art. 49. Encerrada a instrução do processo de responsabilização nas hipóteses do art. 155, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X e XI da Lei 14.133/21, a comissão:

I - intimará o acusado para apresentação de alegações finais, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, ou

II - quando considerar possível a alteração da classificação da infração em decorrência de fatos provados no curso da instrução, intimará o acusado para, querendo, requerer a produção de prova complementar, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, que será decidida pela comissão sob o aspecto de sua pertinência e necessidade.

§1º Produzida a prova complementar, a comissão declarará encerrada a instrução complementar e intimará o acusado para apresentação de alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

§2º Apresentadas as alegações finais, ou decorrido o prazo para apresentá-las, a comissão elaborará relatório conclusivo, podendo manter ou alterar a classificação da infração.

§3º A comissão pode sugerir classificação da conduta diversa, cabendo a decisão à autoridade competente.

Seção V

Da Instrução

Art. 50. Na defesa, e até o fim da instrução, o acusado pode juntar quaisquer documentos que sirvam a provar os fatos que alega.

§1º Na hipótese de deferimento de pedido de produção provas, sua realização será feita com plena participação do acusado, salvo na hipótese que o sigilo é essencial à eficácia da medida.

§2º Serão indeferidas, mediante decisão fundamentada do servidor responsável ou da comissão, as provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.

§3º A produção das provas far-se-á na forma da Lei 9.784/99 com uso subsidiário das formas do Código de Processo Penal.

Art. 51. Quando a prova de elemento essencial à tipificação da infração, materialidade, autoria ou elemento circunstancial relevante para a dosimetria da sanção houver sido produzida perante juízo criminal, cível ou em ação de improbidade administrativa, o servidor responsável ou a comissão solicitará o seu compartilhamento.

§1º Nos casos de inquérito policial ou de ação penal perante a Justiça Federal, o pedido de compartilhamento será dirigido ao membro do Ministério Público Federal para o qual distribuído o processo ou a investigação.

§2º Nos casos de ação civil, tanto para imposição de penalidades da Lei 12.846/13 quanto nos casos de improbidade administrativa, promovida pelo Ministério Público Federal, o pedido de compartilhamento será dirigido ao membro titular da ação.

§3º Em todos os demais casos, o pedido será dirigido à Advocacia Geral da União, para requerer o compartilhamento perante o juízo onde produzida a prova.

Art. 52. A prova compartilhada será juntada aos autos durante a instrução, para submissão ao contraditório, ainda que no processo judicial onde produzida o acusado seja parte.

Art. 53. Quando a prova de elemento essencial à tipificação da infração,

materialidade ou autoria somente for possível de ser produzida com autorização judicial, o servidor responsável ou a comissão solicitará à Advocacia Geral da União que requeira sua produção em juízo.

§1º Em nenhuma hipótese se aplicará o disposto neste artigo para fins de obtenção de prova acerca de circunstâncias relevantes somente para a dosimetria da sanção.

§2º Se a prova a ser produzida na forma do caput for essencial à própria decisão de instauração do processo administrativo, ela será solicitada pela autoridade competente ainda na fase do procedimento.

Art. 54. O pedido de prova do artigo anterior tem natureza cautelar e poderá ser feito em processo sigiloso, quando a publicidade ou ciência do licitante ou contratado possam prejudicar a eficácia da medida.

Parágrafo único. O sigilo do processo cautelar visa assegurar sua eficácia, razão pela qual não deve tramitar em apenso ao procedimento ou processo principal e nem a ele ser feita qualquer referência nos autos principais até a sua conclusão e juntada.

Art. 55. Quando a infração administrativa puder configurar crime, improbidade administrativa ou ilícito da Lei 12.846/13, antes da instauração do processo, ou durante sua instrução, poderá ser encaminhada representação para o Ofício do Ministério Público Federal competente para tomar ciência dos fatos e decidir sobre a instauração de investigação, criminal ou civil, ou propositura de ação, civil ou penal.

§1º No caso do caput, o procedimento ou processo poderá ser suspenso para aguardar a produção de provas, na investigação ou na ação, que possam ser úteis ou imprescindíveis à demonstração de elemento essencial à configuração da infração.

§2º A suspensão será revogada tão logo a prova que interessa à elucidação dos fatos seja produzida e juntada aos autos, independente do juízo sobre tipicidade, improbidade ou legalidade a ser exercido pelo membro do Ministério Público Federal no respectivo feito.

§3º Produzida a prova, será solicitado o seu compartilhamento, na forma definida no art. 51.

Art. 56. A juntada de documentos é lícita a qualquer momento até o encerramento da instrução.

Parágrafo único. A instrução se encerra quando o último ato de produção de prova é realizado e o servidor responsável ou a comissão declara-a encerrada.

Seção VI

Da conclusão e julgamento

Art. 57. O relatório conclusivo do servidor responsável ou da comissão deverá conter:

- I - relatório dos fatos e incidentes;
- II – análise das provas produzidas e dos argumentos da defesa do acusado,

quando houver;

III – fundamentação das conclusões sobre a tipicidade, responsabilidade e autoria;

IV – classificação das infrações cometidas pelo interessado e as sanções sugeridas, com os fundamentos de sua dosimetria;

V - no caso de aplicação de multa de mora ou qualquer outra multa contratual, o valor em percentual e em pecúnia com a memória de cálculo;

VI – as condições para reabilitação, se for o caso.

§ 1º Nos casos em que a conduta do acusado se enquadrar em infrações administrativas distintas, aplicar-se-ão os critérios da especialidade, da subsidiariedade ou da consunção para a solução do aparente conflito.

§2º Caso o servidor responsável ou a comissão entendam que a conduta pode se enquadrar na infração do art. 155, XII da Lei 14.133/21, apresentará relatório conclusivo sucinto, indicando as provas e fundamentos para respaldar a classificação na referida infração e encaminhará para a autoridade competente com sugestão de apuração na forma da Portaria PGR/MPU nº 69, de 28 de abril de 2023.

§3º No caso do parágrafo anterior, o relatório conclusivo não emitirá juízo sobre eventuais infrações administrativas do art. 155 da Lei 14.133/21 que sejam conexas às da Lei 12.846/13.

Art. 58. A autoridade competente decidirá por ato fundamentado, acolhendo ou rejeitando a conclusão do relatório produzido na forma do artigo anterior.

§1º No caso de aplicação de sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, antes de decidir a autoridade competente encaminhará à assessoria jurídica para elaboração de parecer.

§2º Caso o processo tenha sido conduzido por servidor responsável e a autoridade competente desclassifique a infração para outra cuja a sanção cominada seja penalidade de impedimento de licitar e contratar ou de declaração de inidoneidade de licitar e contratar, ela anulará os atos decisórios posteriores ao deferimento da instauração do processo e determinará a instauração de processo de responsabilização, nomeando a comissão, que avaliará o aproveitamento dos atos instrutórios antes de intimar o interessado para a defesa preliminar.

§3º No caso do parágrafo anterior, o acusado será notificado para defesa preliminar e o processo de responsabilização seguirá o trâmite do artigo 45 e seguintes.

§4º Caso a autoridade competente aceite a classificação proposta no relatório conclusivo sobre a infração ao art. 155, XII da Lei 14.133/21, fará análise superficial das provas e encaminhará para a autoridade administrativa competente para processar e julgar conforme a Lei 12.846/13.

§5º No caso do parágrafo anterior, a autoridade competente somente poderá rejeitar a sugestão quando manifestamente ausente elementos mínimos de materialidade e tipicidade.

§6º No caso do §4º, havendo infrações conexas com a infração do art. 155,

XII da Lei 14.133/21, a autoridade competente sobre elas não se manifestará, cabendo seu processo e julgamento na forma da Portaria PGR/MPU nº 69, de 28 de abril de 2023.

§7º Caso à autoridade competente rejeite a classificação proposta no relatório conclusivo sobre o enquadramento da infração no art. 155, XII da Lei 14.133/21, fundamentará sua decisão e devolverá ao servidor responsável para elaboração do relatório conclusivo vinculado à classificação que definir.

CAPÍTULO VII

DA SUSPENSÃO DO PROCESSO

Art. 59. A autoridade competente poderá, mediante despacho fundamentado, a partir de pedido do responsável ou da comissão, suspender o procedimento ou o processo quando:

- I – solicitar o compartilhamento de provas na forma do art. 51;
- II – for necessário aguardar a produção da prova judicial, na forma do art. 53;
- III – representar ao Ministério Público Federal, na forma do art 55;

Art. 60. A autoridade competente poderá também, mediante despacho fundamentado, suspender o processo de responsabilização, antes de aplicar a sanção, para que se proceda à análise da qualidade e eficácia das medidas de aprimoramento ou implantação do programa de integridade do licitante ou contratado.

Art. 61. A autoridade competente poderá suspender o processo ou a execução quando for instaurado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

Art. 62. A suspensão do processo e da execução será revogada quando atingido o prazo de dois anos para a consumação da prescrição.

§1º A suspensão do procedimento antes da decisão de instauração será revogada quando atingido o prazo de dois anos para a consumação da prescrição, no caso de processo sumário, e de um ano no caso de processo de responsabilização.

§2º No caso do artigo anterior, a revogação da suspensão não prejudicará a continuidade e conclusão do incidente.

§3º Revogada a suspensão, os atos de instauração, instrução ou julgamento, conforme o caso, deverão ser feitos com os indícios disponíveis e provas produzidas no próprio processo administrativo.

§4º No caso da suspensão para verificação do programa de integridade, o processo de responsabilização deve ser concluído e não será aplicada a atenuante respectiva.

Art. 63. Nos casos de suspensão do processo previstos neste capítulo não haverá a suspensão da prescrição.

§1º O servidor responsável ou o presidente da comissão serão os

responsáveis por acompanhar as diligências que deram causa à suspensão, solicitando informações e adotando medidas para imprimir maior agilidade a sua conclusão na esfera competente.

§2º O responsável ou o presidente da comissão serão responsáveis por zelar pelo respeito aos prazos máximos de suspensão e comunicar a autoridade competente da necessidade de sua revogação.

§3º A depender da importância da prova e do estado do processo, se não houver riscos maiores à prescrição, a autoridade competente poderá mantê-lo suspenso para além dos prazos indicados no art. 62, por decisão fundamentada.

CAPÍTULO VIII

DA RECONSIDERAÇÃO E DO RECURSO

Art. 64. Da decisão da autoridade competente que aplicar as sanções do art. 156, I, II e III da Lei 14.133/21 caberá recurso, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da intimação do acusado.

§ 1º A intimação deverá conter cópias do relatório conclusivo e da decisão da autoridade competente e será feita na forma do art. 44, §4º, 5º e §6º.

§ 2º O recurso deverá ser dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará motivadamente à autoridade superior para apreciá-lo e proferir a decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis.

§ 3º No caso de aplicação de multa, sua cobrança deverá ser feita em conjunto com a intimação, e constar todos os dados necessários para o devido pagamento.

Art. 65. Da aplicação da sanção administrativa prevista no inciso IV do art. 156 da Lei 14.133/21 caberá apenas pedido de reconsideração, que deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da intimação.

Parágrafo único. O pedido de reconsideração será decidido no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do seu recebimento.

Art. 66. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Parágrafo único. No caso de haver interposição de recurso contra aplicação de multa, a cobrança será suspensa e deverá ocorrer, se for o caso, em conjunto com a intimação sobre o indeferimento do recurso, mediante o encaminhamento da GRU.

Art. 67. O recurso e o pedido de reconsideração deverão ser submetidos ao órgão de assessoramento jurídico para emissão de parecer, antes da decisão.

Art. 68. Deverá ser promovida a intimação do acusado da decisão final, com cópias do parecer e da decisão, na forma do art. 64, §1º.

CAPÍTULO IX

DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Art. 69. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei 14.133/21 ou para provocar confusão patrimonial.

Parágrafo único. Todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

Art. 70. A desconsideração da personalidade jurídica será feita em processo próprio e incidental, que tramitará vinculado ao processo de responsabilidade, ainda que instaurado após a decisão definitiva deste.

§ 1º O processo de desconsideração será instaurado e julgado pela autoridade responsável pela instauração do processo de responsabilidade e conduzido pelo mesmo servidor responsável ou comissão.

§ 2º A instauração depende de indícios mínimos de autoria e materialidade de algum dos fundamentos que ensejam a desconsideração da personalidade jurídica, com indicação das pessoas, físicas e jurídicas, que possam ser atingidas com a decisão.

Art. 71. Instaurado o processo para apurar fatos que ensejam a desconsideração da personalidade jurídica, o servidor responsável ou a comissão determinará a intimação das pessoas, físicas e jurídicas, que possam ser atingidas pela punição ou execução, para acompanhar as diligências necessárias à elucidação, bem como requerer provas.

§ 1º A apuração é ampla e não está vinculada aos indícios mínimos que ensejaram a instauração do processo de desconsideração da personalidade jurídica.

§ 2º As pessoas físicas e jurídicas que podem ser atingidas pelo ato de desconsideração serão intimadas de todo o ato de produção de prova, salvo aqueles para os quais o sigilo é imprescindível a sua eficácia probatória.

§ 3º Após a produção das provas que a comissão entender necessárias, incluídas as requeridas e deferidas pelas pessoas físicas ou jurídicas, a comissão elaborará relatório conclusivo e fixará prazo de 10 (dez) dias úteis para que as pessoas apresentem defesa final.

§ 4º O relatório indicará os fundamentos fáticos e jurídicos para a desconsideração da personalidade jurídica, bem como as pessoas, físicas ou jurídicas, que serão atingidas pela extensão dos efeitos da decisão.

§ 5º Decorrido o prazo para todas as defesas, cuja contagem será feita de forma individual pela ordem de intimação, a autoridade encaminhará o processo para a unidade de assessoramento jurídico e, após o parecer, decidirá apontando os atos concretos e as pessoas incluídas no espectro de responsabilização pelas infrações administrativas da Lei 14.133/21.

§ 6º Aplicam-se ao processo de desconsideração da personalidade jurídica os prazos e efeitos do pedido de reconsideração e recurso, conforme a

natureza da sanção, na forma do capítulo anterior.

Art. 72. A instauração do processo de desconsideração da personalidade jurídica poderá suspender o processo de responsabilização, quando conveniente a sua instrução.

§1º Quando o processo estiver em fase de execução, poderão ser sobrestadas medidas executivas enquanto não concluído o processo de desconsideração da personalidade jurídica.

§2º A decisão do processo de desconsideração será juntado ao processo para que contra as pessoas físicas e jurídicas abrangidas pela extensão da desconsideração tenham prosseguimento as sanções aplicadas.

CAPÍTULO X DA REABILITAÇÃO

Art. 73. Será admitida a reabilitação do infrator perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente:

- I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;
- II - pagamento da multa;
- III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade;
- IV - cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo;
- V - análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos neste artigo.

§ 1º A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII a XII do art. 155 da Lei 14.133/21 exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

§ 2º Após decisão da autoridade competente, deverão ser tomadas todas as providências para retirada da pessoa jurídica dos cadastros restritivos de licitar e contratar.

CAPÍTULO XI DA EXECUÇÃO DAS SANÇÕES

Art. 74. No prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, contado da decisão definitiva de aplicação da penalidade, as sanções aplicadas devem ser informadas, para fins de publicidade, conforme o caso:

- I - no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis;
- II - no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - Cnep;
- III - no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

Art. 75. A Guia de Recolhimento da União – GRU deverá ser paga no prazo

máximo de 15 (quinze) dias úteis, a contar do recebimento pelo licitante ou contratado sancionado, salvo se outro prazo estiver previsto no instrumento convocatório da contratação.

Parágrafo único. Caso o licitante ou contratado requeira o parcelamento, proceder-se-á aos descontos do artigo seguinte, antes de consolidar a dívida residual a ser parcelada.

Art. 76. Caso o infrator sancionado não efetue o recolhimento da GRU, o valor da multa aplicada será:

I - descontado dos créditos que a contratada tiver direito, decorrentes do mesmo contrato ou de outros contratos administrativos que o interessado possua com o mesmo órgão ou entidade sancionadora do Ministério Público da União ou da Escola Superior do Ministério Público da União;

II - descontado da garantia.

§ 1º Caso não seja possível o desconto nas formas previstas no caput deste artigo, a unidade sancionadora deverá providenciar a inclusão do débito no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – Cadin e encaminhar cópia do processo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição na dívida ativa da União.

§ 2º Cada ramo do Ministério Público da União e a Escola Superior do Ministério Público da União deverá manter cadastro informatizado das multas inadimplidas, de modo que os créditos decorrentes das multas inferiores ao valor mínimo, estabelecido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para encaminhar solicitação de inscrição em dívida ativa da União, possam ser consolidados para viabilizar a sua inscrição.

§3º O valor das multas será atualizado individualmente, por meio da incidência de juros, correção monetária e demais penalidades incidentes, garantindo a atualidade do valor global.

CAPÍTULO XII

DO PARCELAMENTO DO DÉBITO

Art. 77. O débito resultante de multa aplicada em decorrência de infração administrativa de que trata esta Portaria poderá ser parcelado, total ou parcialmente, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, mediante requerimento formal do devedor à Administração, justificando a razão do pedido e aceitando expressamente as condições para o parcelamento previstas nesta portaria.

§ 1º O requerimento do devedor deverá conter comprovante de que recolheu à Administração a quantia correspondente a uma parcela, calculada pela divisão do valor do débito que pretende parcelar dividido pelo número de prestações pretendido, sob pena de indeferimento sumário do pleito.

§ 2º Caberá à autoridade que aplicou a sanção de multa decidir, motivadamente, sobre o deferimento do pedido de parcelamento, bem como o número de parcelas, analisando os riscos do inadimplemento, a situação econômica do devedor e a vantagem ao interesse público.

§ 3º Enquanto não houver decisão da Administração, o devedor deverá recolher mensalmente, a título de antecipação, a quantia calculada nos termos do § 1º.

§ 4º No caso de os débitos se encontrarem sob discussão administrativa ou judicial, submetidos ou não à causa legal de suspensão de exigibilidade, o devedor deverá comprovar que desistiu expressamente e de forma irrevogável da impugnação ou do recurso interposto, ou da ação judicial, e, cumulativamente, renunciou a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem a ação judicial e o recurso administrativo.

§ 5º O pedido de parcelamento somente será deferido com cláusula penal de 20% (vinte por cento) para o caso de inadimplência, incidente sobre o saldo do débito.

§ 6º O pedido de parcelamento constitui confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito.

§ 7º Somente se procederá ao parcelamento do valor residual da dívida, após o desconto do valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado e da garantia prestada.

Art. 78. O valor de cada parcela será obtido mediante a divisão entre o valor do débito que se pretende parcelar e o número de prestações.

§ 1º 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 para instauração de Tomada de Contas Especial.

§ 2º O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, contados do vencimento da obrigação de recolhimento.

§ 3º A mora implicará multa de 10% (dez por cento) sobre o valor da parcela.

Art. 79. A inadimplência no pagamento ensejará o cancelamento automático do parcelamento concedido e a imediata exigibilidade do débito não quitado, aditado do valor da cláusula penal.

Parágrafo único. Considera-se inadimplência:

- I - a falta de pagamento de 3 (três) prestações consecutivas ou intercaladas.
- II - a mora superior a 30 (trinta) dias, na quitação da parcela, ainda que venha a ser adimplida.

Art. 80. O cancelamento do parcelamento antecipa o vencimento de todas as parcelas, constituindo dívida única e exigível, acrescida da cláusula penal, da multa de mora e dos juros e correções.

Parágrafo único. Apurado o saldo devedor, será providenciado, conforme o caso, o encaminhamento do débito para o prosseguimento da cobrança ou inscrição em dívida ativa.

Art. 81. O parcelamento deferido na forma deste capítulo não implica novação.

Parágrafo único. É vedado novo parcelamento relativo ao mesmo débito,

seja do valor total seja do valor parcial.

CAPÍTULO XIII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 82. Os atos previstos como infrações administrativas na Lei 14.133/21 ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida lei e em regulamento do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União.

Art. 83. As penalidades exclusivamente contratuais, assim consideradas as que não integram o rol do art. 156 da Lei 14.133/21, serão cobradas por meio de processo sumário específico, definido em norma complementar.

§1º Cada ramo do Ministério Público da União e a Escola Superior do Ministério Público da União, por meio de sua Secretaria Geral ou Diretoria Geral, estabelecerá o procedimento para aplicação e cobrança das penalidades contratuais, devendo haver previsão de prazo razoável para a defesa, motivação da decisão e possibilidade de pedido de reconsideração e recurso.

§2º Quando a multa de mora e outras penalidades contratuais forem conexas com infração administrativa, poderá seu processo e aplicação ser feita no mesmo processo, salvo quando inconveniente em razão da demora ou da sua complexidade.

§3º No ato de instauração do processo, a autoridade competente deverá decidir sobre o trâmite conjunto da aplicação das penalidades contratuais com o processo sumário ou de responsabilização.

Art. 84. Os ramos do Ministério Público da União e a Escola Superior do Ministério Público da União devem editar normas complementares a esta portaria para assegurar a sua aplicação, fixando as autoridades e setores competentes para conduzir o procedimento de apuração de responsabilidade e aplicação das sanções.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Geral do Ministério Público da União, em conjunto com a AUDIN/MPU, definir os critérios para implantação, avaliação e aperfeiçoamento de programa de integridade para os fins desta portaria.

Art. 85. Compete ao Secretário-Geral do Ministério Público da União dirimir as dúvidas suscitadas na aplicação do disposto nesta portaria, sendo os casos omissos decididos pelo Procurador-Geral da República.

Art. 86. No prazo de 30 (trinta) dias os regimentos internos dos ramos do Ministério Público da União e da Escola Superior do Ministério Público da União devem ser adequados para atenderem às competências previstas nesta portaria.

Art. 87. Esta Portaria entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

165. Apresentados esses fundamentos, **devolva-se ao Gabinete do Procurador-Geral da República** a nova proposta de normativo, ressaltando que no item 35.1 consta a proposta original, para que ambas sejam analisadas e decidida qual será aquela a regulamentar o processo de apuração de infrações em licitações e contratos no âmbito do MPU e da ESMPU, bem como a aplicação e dosimetria das respectivas sanções.

ANDERSON LODETTI DE OLIVEIRA
Procurador da República
SECRETÁRIO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO