

# PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS: Padronização da Apuração dos Indícios de Irregularidades nas Licitações e nos Contratos Administrativos, no Âmbito da Polícia Civil de Minas Gerais

Eliane Cristina da Silva<sup>30</sup>



**RESUMO:** Este artigo possui como principal foco de abordagem o estudo dos procedimentos adotados nas instaurações e nas conduções dos processos administrativos punitivos, afetos às contratações públicas, no âmbito da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG). O objetivo geral do trabalho será o de subsidiar possível regulamentação e padronização da tramitação desses cadernos apuratórios e da aplicação do poder sancionador, à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Assim, frente às inovações advindas com a nova normativa federal, urge a necessidade de se promover a atualização dos gestores na proteção da aplicação dos recursos orçamentários. Nessa esteira, buscar-se-á pesquisar quais são as metodologias utilizadas por outros órgãos da Administração Pública e se existe uma uniformização dessas condutas. Ao fim, pretende-se apresentar um estudo técnico, balizado por todo o regramento legal aplicado ao tema, contendo propostas procedimentais e regulamentares de padronização, que abrangerão desde atos de instauração à aplicação de eventuais penalidades administrativas, visando a maior segurança jurídica em prol do interesse público.

**Palavras-chave:** Licitação. Contrato Administrativo. Processo Administrativo Punitivo.

**PUNITIVE ADMINISTRATIVE PROCESSES: Standardization of the Investigation of Indications of Irregularities in Tenders and Administrative Contracts, within the Scope of the Civil Police of Minas Gerais**

**ABSTRACT:** This article's main focus is the study of the procedures adopted in the initiation and conduct of punitive administrative processes, related to public contracts, within the scope of the Civil Police of Minas Gerais (PCMG). The general objective of the work will be to support possible regulation and standardization of the processing of these investigative records and application of the sanctioning power, in light of the new Law on Tenders and Administrative Contracts, Law No. 14,133, of April 1, 2021. Thus, in view of the innovations arising from the new federal regulations, there is an urgent need to promote the updating of managers in protecting the application of budgetary resources. In this vein, we will seek to research what methodologies are used by other Public Administration Bodies and whether there is a standardization of these conducts. At the end, it is intended to present a technical study, guided by all the legal regulations applied to the topic, containing procedural and regulatory proposals for standardization, which will range from acts of establishment to the application of possible administrative penalties, aiming for greater legal certainty, in favor of the public interest.

**Keywords:** Bidding. Administrative Contract. Punitive Administrative Process.

30 Investigadora de Polícia da Polícia Civil de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos. Pós-graduada em Criminologia pela Academia de Polícia Civil de Minas Gerais. Pós-graduada em Gestão em Segurança Pública e Inteligência Aplicada pela Academia de Polícia Civil de Minas Gerais. elianecristinabq@yahoo.com.br

## Introdução

No contexto da Administração Pública, muitos são os aspectos que merecem especial atenção dos gestores. Nesse sentido, devido à escassez dos recursos e à necessidade do seu uso racional e eficiente, a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) vem se aperfeiçoando e construindo instrumentos norteadores de atuação.

Nesse viés, com vistas a um melhoramento contínuo de suas práticas de gestão, a instituição aderiu ao Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União, o MEG-Tr. Essa ferramenta, conforme se extrai do sítio do Ministério da Economia, tem por objetivo contribuir para o aumento da maturidade de gestão e governança dos órgãos, com vistas à concessão dos recursos de transferências voluntárias da União, gerando valor público à sociedade.

Alinhada às inovações normativas e norteada pelos princípios que disciplinam a Administração Pública, a PCMG tem fundamentado a sua atuação gerencial em padrões éticos e em ações de integridade. Sendo assim, nessa toada, pretende-se desenvolver a presente pesquisa, visando à padronização dos procedimentos relacionados aos ilícitos administrativos, sob a ótica dos processos licitatórios e consequentes contratações com particulares, com o propósito de garantir maior segurança jurídica das decisões.

Para tanto, será realizada uma análise detalhada dos dispositivos presentes na Lei nº 14.133, de 2021, que se referem ao tema, como aqueles que tratam das infrações, penalidades e suas consequências. Além disso, também serão examinados os aspectos das Leis nº 10.520, de 2002 e nº 8.666, de 1993, que ainda vigoram por força da Medida Provisória nº 1.167, de 2023, e demais normas correlatas.

A partir de questionamentos sobre os processos administrativos sancionatórios utilizados diante das infrações contratuais na PCMG e da existência de área específica responsável pela administração desses procedimentos, bem como sobre a composição de comissões processantes,

pretende-se elaborar respostas sólidas e direcionadas.

Desse modo, a abordagem se justifica diante da constatação de que algumas empresas, ao participarem de certames licitatórios ou firmarem contratos com o setor público, acabam descumprindo o que foi acordado, ocasionando em ilícitos administrativos. Nesse sentido, torna-se relevante o desenvolvimento desse estudo, com o intuito de subsidiar possível regulamentação e padronização adequada da tramitação do processo administrativo punitivo, objetivando assegurar a eficiência administrativa e proteger o interesse público.

A metodologia deste artigo consistirá em pesquisa de caráter exploratório, que possibilitará compreender as principais características do tema proposto, bem como descritivo, proporcionando a identificação dos padrões eventualmente estabelecidos. Os resultados serão apresentados sob a forma qualitativa, a partir da coleta das informações de fontes primárias e secundárias, incluindo revisão bibliográfica. A perquirição da pesquisa terá a finalidade de coletar o referencial teórico necessário para embasar as análises e discussões, por meio dos textos das leis, artigos científicos, teses, livros e *sites* relacionados ao assunto.

Com esse enfoque, o artigo foi dividido em oito tópicos. O primeiro apresentará o referencial teórico em uma resumida análise dos autores Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho, especialistas em Direito Administrativo, os quais contribuirão com lições relacionadas à Administração Pública e seus princípios. Em contraponto, serão utilizados juízos críticos de Sidney Bittencourt, especialista em licitações e contratos, acerca de elementos inovadores contidos na nova normativa Federal Licitatória. Além de profissionais conceituados que abordam a matéria e temas recentes incorporados na gestão pública.

O segundo tópico irá apresentar, por meio de conceitos doutrinários, a acepção de Administração Pública, seus aspectos, esferas e

modos de atuação. No terceiro tópico, tendo em vista os avanços das exigências do agir ético, moral e comprometido com os objetivos Institucionais, discutir-se-á a respeito dos princípios balizadores da Administração, deveres de *compliance* público e da promoção da integridade.

O quarto tópico versará sobre as licitações e os contratos administrativos, bem como a incorporação da *novel* licitatória nº 14.133, de 2021 no contexto legal do país. O próximo item tratará dos processos administrativos, em especial das disciplinas legais e regulamentares da esfera mineira. No sexto tópico, passar-se-á a correlação das infrações e das sanções existentes nos textos das Leis nº 10.520, de 2002, nº 8.666, de 1993 e nº 14.133, de 2021. Somam-se a isso apontamentos das exigências procedimentais na condução das apurações e na aplicação das penalidades, aos moldes da nova normativa licitatória.

Já no sétimo tópico, será construída a discussão, ancorada na análise das redações das leis, das regulamentações de outros órgãos da Administração do Estado de Minas Gerais, alinhada às resoluções publicadas pela instituição. Como resultado, poder-se-á concluir tecnicamente pela possibilidade do atendimento ao objetivo central do estudo, qual seja, a padronização da tramitação do processo administrativo punitivo, perante as irregularidades advindas das contratações do Estado, por intermédio da PCMG.

Por fim, o oitavo e último tópico abarcará as considerações finais, reforçando a importância da pesquisa no contexto institucional, podendo ser utilizada como meio inspirador de mudanças e aprimoramento normativo.

## 1 Referencial teórico

Os temas “licitações” e “contratos” são complexos e essenciais para o Direito Administrativo. Com o fito de compreendê-los em suas várias nuances, será fundamental conhecer a legislação normatizadora, como as Leis nº 8.666, de 1993, nº 10.520, de 2002 e a recente nº 14.133, de 2021. Além disso, abordar as normas regulamentares, a exemplo dos decretos,

instruções normativas e resoluções, robustecerá a análise.

Para atender a proposta, lições de administrativistas consagrados, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, escritora e professora universitária, José dos Santos Carvalho Filho, Joel de Menezes Niebuhr, bem como Marçal Justen Filho, jurista, considerado um dos maiores especialistas em Direito Administrativo do país, autor de vários manuais sobre licitações e contratos administrativos, comporão o arcabouço teórico.

Com uma visão mais crítica das mudanças contidas na Lei nº 14.133, de 2021, Sidney Bittencourt, advogado, professor universitário e especialista em licitações e contratos, irá contribuir com a discussão a partir da sua obra “Nova Lei de Licitações Passo a Passo”.

Ainda, serão utilizados conceitos e perspectivas de autores, como Ronny Charles Lopes de Torres, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda, professor e atual Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais, dentre outros.

## 2 Administração pública

O verbo “administrar” indica gerir, zelar, representando uma ação dinâmica de supervisão. Já o adjetivo “pública” pode significar não só algo ligado ao poder público, como também à coletividade ou ao público em geral (CARVALHO FILHO, 2023, p. 2148). Em uma interpretação objetiva, o termo administração pública pode ser entendido como o cuidar da gestão dos interesses públicos de forma responsável e eficiente. Carvalho Filho (2023, p. 2153) leciona que a administração da coisa pública (*res publica*), em sentido objetivo, refere-se à execução pelo Estado dos interesses públicos, seja por meio da prestação de serviços, por sua organização interna ou ainda pela intervenção no campo privado, às vezes de forma restritiva, por intermédio do poder de polícia, em favor da sociedade.

Di Pietro (2023, p.3009) conceitua a expressão Administração Pública em dois sentidos, quais sejam:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO 2023, p.3009).

Assim, na acepção subjetiva, Oliveira (2023, p. 3764) ensina que a Administração Pública representa a atividade administrativa centralizada, também considerada como pessoas jurídicas de direito público, que abrange os agentes públicos e as pessoas jurídicas que constituem a Administração Direta. Dessa forma, essas pessoas jurídicas vinculam-se às unidades federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Somam-se a isso as atividades administrativas descentralizadas, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, compondo a Administração Indireta, que são as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e os consórcios públicos (DI PIETRO, 2023, p. 3242). Contudo, Oliveira (2023, p. 3792) pontua que as pessoas jurídicas instituídas no âmbito dos consórcios públicos inserem-se na Administração Indireta, mas não representam novas entidades administrativas, e sim espécies já conhecidas.

Nessa esteira, Oliveira (2023, p. 3760) aduz que o direito positivo consagrou a distinção entre a Administração Pública Direta e Indireta no art. 37, *caput*, da CF/1988, que recepcionou o art. 4º do Decreto-lei nº 200, de 1967, compreendendo os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal, Municípios e seus órgãos.

Nesse sentido, é possível conceituar a Administração Pública, de forma subjetiva, como o conjunto de órgãos e entidades jurídicas aos quais a lei confere a responsabilidade de exercer a função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2023, p. 3200). Sob essa ótica, deve-se considerar o sujeito responsável por desenvolver a função

administrativa, em outros termos, quem de fato a realiza. Carvalho Filho (2023, p. 2163) alerta para não se confundir a Administração Pública com qualquer dos Poderes estruturais do Estado. Malgrado seja o Poder Executivo o administrador por excelência, os Poderes Legislativo e Judiciário também desempenham tal função.

Em consonância com as explanações externadas, observa-se, a partir da análise do art. 6º, incisos III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos, a opção do legislador em diferenciar os vocábulos “Administração” e “Administração Pública”, conforme os conceitos abaixo transcritos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:  
 (...) III - Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas;  
 IV - Administração: órgão ou entidade por meio do qual a Administração Pública atua; (...)

Desse modo, tem-se a expressão “Administração Pública” em sentido amplo, indicando as pessoas de direito público que serão regidas pela normativa, e a palavra “Administração” de forma isolada, fazendo referência às unidades que atuarão em um caso concreto (BITTENCOURT, 2022, p. 135). Portanto, de maneira agregada, as terminologias constituem-se em um conjunto de processos e instituições cujo objetivo tem por finalidade administrar os recursos orçamentários com eficiência, visando a atender efetivamente às demandas da coletividade em favor do interesse público.

### 3 Princípios, *Compliance* e Programa de Integridade

Nas palavras de Carvalho Filho (2023, p. 2324), os princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública, representando cânones pré-normativos norteadores da conduta do Estado, quando no exercício das suas atividades. Eles consistem em normas jurídicas que consagram

modelos genéricos e abstratos da conduta, sem estabelecer uma solução única e predeterminada, produzindo uma delimitação geral do portar reputado como compatível com seus preceitos (JUSTEN FILHO, 2023, p. 4128). Nessa perspectiva, a observância aos princípios deve ser sopesada em cada caso, com vistas ao atingimento dos valores que os consagram, sem que ocorra o embate das normas.

Torres (2018, p. 73) observa que os princípios, por se expressarem em estruturas abertas e flexíveis, diferenciam-se das regras, que não podem ser mais ou menos observadas, como aqueles. Assim, esses preceitos diretivos do desenvolvimento da atividade administrativa representam as bases da efetividade, da garantia e da transparência das ações governamentais. A Constituição vigente dedicou o Capítulo VII, do Título III, à Administração Pública, deixando expressos, em seu art. 37, os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos (CARVALHO FILHO, 2023, p. 2344). Quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Aos princípios expressos no art. 37, *caput*, da CF/88, constata-se que a Constituição do Estado de Minas Gerais acrescentou o da razoabilidade, contido no art. 13 e descrito no §1º como: “a moralidade e a razoabilidade dos atos do Poder Público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso”. Em paralelo, o §2º dispôs que “o agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade”. Nessa vertente, Carvalho Filho (2023, p. 2904) ilustra a razoabilidade como sendo a qualidade do que se apresenta como razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis e dos padrões da admissibilidade.

Di Pietro (2023, p. 3329) destaca ainda os preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-lei nº 4.657, de 1942. Para tanto, observa-se que algumas disposições complementam os direcionamentos determinados nos princípios já previstos na

Constituição Federal e em leis infraconstitucionais. Como exemplo, cita-se a segurança jurídica, a motivação, a proporcionalidade, a consensualidade, a transparência, a participação e o interesse público. Além disso, a normativa prevê a responsabilização do agente público pelas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (DI PIETRO, 2023, p. 3337).

Para além dos ditames contidos no 37, *caput*, da CF/88, a nova lei licitatória especifica que os procedimentos afetos às contratações públicas devem ser conduzidos em conformidade com várias outras normas (BITTENCOURT, 2022, p. 107). Sob essa ótica, o art. 5º da *novel* normativa elenca um rol de 22 princípios consubstanciando que as disposições contidas na LINDB também deverão ser seguidas. Pontue-se que esses dispositivos conduzirão o agir dos agentes públicos, bem como dos licitantes em geral. Veja-se o que estabelece o art. 5º, da Lei 14.133, de 2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Em uma observação crítica, Niebuhr (2022, p. 4243) descreve que a maioria dos princípios acima nominados já se encontravam incorporados nas práticas administrativas, portanto o legislador poderia ter sido mais comedido ao selecioná-los, pois existem referências redundantes e de difícil entendimento jurídico.

Para fins didáticos, os princípios da publicidade, do planejamento, da transparência, da segregação de funções e da celeridade são classificados por Justen Filho (2021, p. 4319) como formais, na acepção de disciplinarem o procedimento e o modo de atuação da

Administração Pública. Já os princípios do interesse público, da moralidade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo, da eficácia, economicidade, da razoabilidade e do desenvolvimento nacional sustentável são materiais, no sentido de disporem sobre o conteúdo da decisão a ser adotada no caso concreto (JUSTEN FILHO, 2021, p. 4319). Em consequência, os residuais apresentam dimensões tanto formais como materiais.

Do exposto, críticas à parte, tem-se que os princípios visam garantir um processo de licitação justo e eficiente, com igualdade de oportunidades aos participantes, seleção da melhor proposta e estímulo à concorrência no mercado. São exigências legais, e a sua não observância pode levar à nulidade do processo e à responsabilização dos envolvidos.

Em vista disso, observa-se que a Lei nº 14.133, de 2021, passou a exigir ou a recomendar a implementação de sistemas de integridade às empresas que porventura venham a se relacionar com o poder público. Assim, verifica-se que a disseminação da cultura da prevenção e combate à corrupção teve como origem as Leis Federais Anticorrupção e a Lei das Estatais. Nesse sentido, constata-se que esta última impôs às empresas

públicas e às sociedades de economia mista a implementação de sistemas de integridade e códigos de conduta, sendo, pois, responsável por introduzir no Brasil a concepção do *public compliance*. (PIRONTI AGUIRRE DE CASTRO; MIRÓ ZILLOTTO, 2021, p. 773).

O termo "*Compliance*" advém do verbo em inglês "*to comply*", ou seja, corresponde ao ato de cumprir, de estar em conformidade com os regulamentos internos e externos da organização (BLOK, 2020, p. 169). De forma sintetizada, *compliance* consiste no conjunto de esforços empreendidos para assegurar que as atividades empresariais estejam em consonância com as normativas legais e infralegais.

Nesse viés, conforme se extrai dos princípios expressos no art. 5º, acima colacionados, e de outros dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, as pessoas jurídicas ou físicas que atuam em nome e no interesse do ente coletivo ou empresarial e que, porventura, praticarem voluntariamente atos lesivos ao patrimônio público da administração poderão ser punidas. Não obstante, a ética e a integridade nos negócios nem sempre foram um norte a ser seguido por algumas empresas, preocupadas excessivamente com o lucro sob qualquer pretexto (ALMEIDA, 2023, p. 129).



Tomando por base que as normas e as leis proporcionam um aspecto inicial para o comportamento moral dos indivíduos, Miranda (2021, p. 36) esclarece que o termo “integridade” significa mais do que simplesmente observar as normas, os códigos e as leis decorrentes dos valores e princípios. Nas palavras do autor, um servidor íntegro não se corrompe por situações momentâneas, infringindo normas, leis, valores ou princípios éticos. Lado outro, um servidor não íntegro poderá segui-las somente para evitar problemas e não em razão do caráter. Conclui-se, portanto, que a integridade decorre dos valores e dos princípios pessoais que regem o comportamento.

Nessa esteira, foi instituído, em abril de 2022, o Plano de Integridade da Polícia Civil de Minas Gerais<sup>31</sup>. Esse instrumento estabelece, em seu art. 2º, inciso III, o conceito de plano de integridade, a saber:

III – plano de integridade: conjunto de ações desenvolvidas com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência e necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos.

O Plano de Integridade da PCMG foi desenvolvido a partir de documentos afetos à governança, gestão, controle interno e transparência, dentre os quais aponta-se o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União, o MEG-Tr. Essa ferramenta compõe-se por padrões de referência para a gestão organizacional, constituída pela integração e pela compilação de boas técnicas gerenciais, visando ao aprimoramento organizacional, ao aperfeiçoamento dos fluxos e práticas, à maximização dos níveis da eficiência e efetividade e ao aumento da capacidade de geração de valor<sup>32</sup>. Dessa forma, os níveis de maturidade gerencial da instituição poderão ser utilizados como critérios de

preferência no processo de captação dos recursos externos.

Adicionem-se a isso, relatórios de auditoria exarados pela Controladoria Setorial, que avaliaram a adoção ou conformidade das *práxis* voltadas ao controle interno, gestão de riscos e transparência. Assim, incumbe aos Auditores Internos realizar a apreciação da evolução das ações contidas no citado Plano de Integridade, ao lado da Corregedoria-Geral da PCMG, que realiza o acompanhamento da sua execução. Esses profissionais devem comunicar à Alta Administração, assessoria independente e objetiva, sobre a adequação, a eficácia da governança e do gerenciamento dos riscos, visando ao atingimento dos objetivos organizacionais, bem como a promoção da melhoria contínua (MIRANDA, 2021, p. 76).

Nesse cenário, seguindo o movimento de mudança gerencial que evolui no país, no qual se abandona a ideia da utilização das boas práticas apenas como recomendação, passa-se a exigência da integridade a todos os atores envolvidos nos certames licitatórios (PIRONTI AGUIRRE DE CASTRO; MIRÓ ZILLOTTO, 2021, p. 803). Sob essa perspectiva, desenvolve-se o presente trabalho, com vistas a oportunizar a construção da padronização das ações que compõem os processos administrativos punitivos afetos às contratações públicas, em respeito às normas legais e aos princípios constitucionais e infraconstitucionais.

## 4 Licitação pública e contrato administrativo

O termo “licitação” tem origem no latim *licitatio*, dos verbos *liceri* ou *licitari* (lançar em leilão, dar preço, oferecer lance). O vocábulo, em sentido literal, possui a significação do “ato de licitar ou fazer preço sobre a coisa posta ou a venda em leilão” (BITTENCOURT, 2022, p. 66). A CF/88 a dispõe, em seu inciso XXI, do art. 37, nos seguintes termos: “ressalvados os casos especificados na

31 Plano de integridade da Polícia Civil de Minas Gerais. 2022. p. 5-11. Disponível em: < <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/institucional>>. Acesso em: 30 set. 2023.

32 Modelo de Excelência em Gestão (MEG-TR). Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov/catalogodesolucoes/modelo-de-excelencia-em-gestao-meg-tr>>. Acesso em: 30 set. 2023.

legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...). Licitação, então, pode ser conceituada, nas palavras de Torres (2018, p. 44), como um procedimento de seleção, por meio do qual a Administração procura escolher a melhor alternativa para celebrar um contrato, utilizando critérios previamente estabelecidos que sejam isonômicos, abertos ao público e aos fomentadores da competição.

Assim, tem-se que a licitação assegura que todos os interessados em contratar com a Administração tenham igualdade de oportunidades. Ademais, promove a transparência e a eficiência na utilização dos recursos públicos. Contudo, Justen Filho (2021, p. 1660) alerta que, apesar de a expressão “licitação” costumar ser utilizada de modo genérico para indicar um procedimento prévio à contratação administrativa, nem sempre existirá uma licitação propriamente dita. São os casos das contratações diretas, autorizadas por lei, compreendidas nas hipóteses da dispensa e da inexigibilidade de licitação, as quais se submeterão a um procedimento inicial de formalidade, descartando-se a competitividade.

Bittencourt (2022, p. 68) leciona que o termo “contrato” deriva do latim *contractus* e possui sentido de ajuste, pacto ou transação, exteriorizando a convenção acordada entre pessoas que objetivam um fim específico, ou seja, intencionam adquirir, resguardar, modificar ou dissolver direitos. Reis (2021, p. 442) conceitua “contrato” como “um acordo de interesses opostos, formalizado entre duas ou mais pessoas, objetivando alcançar um negócio jurídico, constituindo, regulamentando ou extinguindo uma relação jurídica”. Ainda, faz-se necessária a observância ao que estabelece o art. 104 da Lei nº 10.406, de 2002, que instituiu o Código Civil Brasileiro, vejamos: “a validade do negócio jurídico requer: I – agente capaz; II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III – forma prescrita ou não defesa em lei”.

Sob o prisma da esfera pública, os contratos administrativos são acordos firmados entre a

Administração Pública e particulares, com o objetivo de estabelecer as condições da execução de obras, serviços, compras ou alienações de bens públicos. Complementando o que estabelece o inciso XXI, do art. 37 da CF/88, acima, parcialmente transcrito, tem-se que os contratos administrativos serão firmados: “(...) com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Em uma acepção ampla, contrato administrativo consiste em uma relação jurídica obrigacional, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2021, p. 3135).

Bittencourt (2022, p. 69) ainda dispõe que a expressão “Contratos da Administração” comporta todos os pactos celebrados pela Administração Pública, seja sob o regime do Direito Público, seja do Direito Privado, a exemplo do contrato de locação de bem imóvel, regulado pela Lei do Inquilinato. Desse modo, esses instrumentos jurídicos têm por finalidade garantir a execução dos serviços públicos com qualidade, eficiência e transparência, bem como a utilização dos recursos públicos de forma adequada. Por essa razão, a Administração Pública tem o dever de fiscalizar o cumprimento do avençado com os particulares, zelando pelo interesse público e aplicando as penalidades cabíveis em caso de descumprimento.

Porquanto, com o propósito de modernização das regras sobre as licitações e os contratos administrativos no país, foi sancionada e publicada, no Diário Oficial da União, com edição extra, no primeiro dia de abril de 2021, a Lei Federal nº 14.133, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BITTENCOURT, 2022, p. 71). O diploma tem por finalidade o estabelecimento das normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º). Dessa maneira, Mazza (2022, p. 2142) argumenta que a *novel* normativa se revela como uma espécie de codificação parcial do rito licitatório, em

substituição às Leis nº 8.666, de 1993 (antiga lei geral), nº 10.520, de 2002 (pregão) e parte da lei que disciplina o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

Entre as inovações da normativa, destaca-se a incorporação, no rol das infrações, dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 (MAZZA, 2022, p. 2136). A citada norma disciplina sobre a responsabilidade das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração e aborda, em seu capítulo IV, sobre o processo administrativo de responsabilização – PAR (art. 8º). Em adição, Mazza (2022, p. 2141) pontua sobre as disposições dos crimes e penas antes tipificados na Lei nº 8.666, de 1993, revogadas pela Lei nº 14.133, de 2021, as quais foram incorporadas ao Código Penal.

Nesse viés, o presente estudo abordará sobre as penalidades decorrentes das infrações administrativas configuradas pelo atraso, pelo descumprimento ou pela inexecução em licitações e contratos que não envolvam fraude ou corrupção, posta a existência legal específica de competência.

## 5 Processo administrativo

Como visto, no âmbito da gestão do Estado, tem-se uma atuação indireta instrumentalizada por meio dos contratos firmados entre os particulares e os órgãos da Administração Pública, visando ao fornecimento dos bens e serviços com a contrapartida financeira (BRACARENSE LOPES; VILAÇA LOUREIRO SANTOS, 2023, p. 1009). Nesse viés, conforme preceituam os autores, esse dispêndio orçamentário tem a finalidade de suprir a demanda da Administração suficiente a viabilizar o atingimento da sua missão institucional em benefício do interesse público.

Para tanto, faz-se cada vez mais relevante que os agentes responsáveis pelo planejamento, pela aquisição e pela fiscalização das compras públicas atuem com mais vigor no gerenciamento dos recursos financeiros. Nesse cenário, com vistas a se evitar possíveis prejuízos ao erário público, o Estado, na sua função administrativa, tem, por vezes, o dever de punir os particulares que

apresentarem conduta contrária aos ditames legais ou contratuais.

Nessa esteira, para que se efetive o exercício do poder punitivo pelo Estado, faz-se necessária a instauração de um processo administrativo, que, nos dizeres de Mazza (2022, p. 1990), significa o vínculo jurídico entre a Administração e o particular estabelecido para a tomada de uma decisão. Conforme muito bem registra Teixeira Leite (2022, p. 372), antes da atual Constituição Federal, muitas pessoas físicas e jurídicas foram vitimadas por processos administrativos arbitrários, sem previsão legal e direito de defesa. Por conseguinte, as resoluções exaradas pelas Autoridades precisam estar ancoradas constitucionalmente no princípio do devido processo legal, o qual se encontra preceituado no art. 5º, inciso LIV, da CF/88, *in verbis*: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Ainda, Mazza (2022, p. 1987) leciona que, para haver a noção de legitimidade pelo procedimento, deve-se seguir um processo estabelecido na legislação, ou seja, a validade das decisões tomadas pelos órgãos e agentes governamentais dependerá do cumprimento de um rito pré-determinado. O autor também faz a seguinte distinção do que deve ser observado na aplicação do processo administrativo, a qual se configura em dois aspectos do moderno Estado de Direito, a saber: “a) devido processo legal formal: consistente na obrigatoriedade de observância do rito para a tomada de decisão; b) devido processo legal material ou substantivo: a decisão final do processo deve ser razoável e proporcional” (MAZZA, 2022, p. 1988).

A Constituição Federal ainda estabelece, no inciso LV, do art. 5º, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Assim, objetivando regulamentar o preceituado no texto constitucional, o Estado de Minas Gerais disciplinou o processo administrativo por meio da Lei nº 14.184, de 2002, a qual preceitua, em seu art. 1º, que o diploma estabelece normas gerais sobre esse instrumento no âmbito da Administração

Direta, das autarquias e das fundações do Estado, visando à proteção do direito das pessoas e ao atendimento do interesse público pela Administração.

Sob essa ótica, na condução do processo administrativo punitivo, a atuação do agente público deverá respeitar a estrita legalidade e amparar-se em todo arcabouço principiológico aplicado à matéria. Ademais, inversamente ao que ocorre na área processual penal, na qual precisa haver a provocação do Estado, na esfera da Administração Pública, o processo administrativo será instaurado mediante pedido do interessado ou pelo próprio ente estatal (TEIXEIRA LEITE, 2022, p. 371). Nesse sentido, para a formalização da peça inaugural do procedimento, bem como o seu processamento e julgamento, será observada a atribuição da entidade governamental, a qual consigna-se o nome competência. Nas lições de Medauar (2023, p. 1828), “competência” significa a aptidão legal conferida a um órgão ou a autoridades públicas para a materialização de determinadas atividades, em nome da pessoa jurídica a que pertencem.

Nos termos do art. 41 da Lei nº 14.184, de 2002, a competência administrativa apresenta-se como uma atribuição irrenunciável e deve ser exercida pela autoridade legalmente habilitada para o seu cumprimento, podendo ser delegada ou avocada. Nesse último caso, o órgão ou seu titular, em caráter excepcional, temporário e motivado, invoca a competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior. Lado outro, na delegação, o titular do órgão administrativo transfere temporariamente parte da sua competência aos demais, mesmo que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, em virtude de circunstâncias técnicas, sociais ou legais que a justifique (MAZZA, 2022, p. 1998). A normativa acima referida ainda estabelece que, em nenhuma hipótese, serão objeto de delegação a edição dos atos com caráter normativo, as decisões dos recursos e as matérias de competência exclusiva da autoridade delegante (arts. 44 e 45 da Lei nº 14.184/2002).

Embora o devido processo tenha previsão legal, no contexto das contratações públicas, Pires (2010, p.31) leciona que as Leis nº 8.666, de 1993 e nº 10.520, de 2002 não especificaram um procedimento que visasse à promoção da garantia da efetividade dos princípios do contraditório e da ampla defesa. O autor pontua que o §2º do art. 87 da Lei de Licitações limitou-se a prescrever um prazo de cinco dias para a apresentação, facultativa, da defesa prévia.

Parziale (2021, p. 237), com posicionamento crítico, argumenta que a Lei Federal nº 14.133, de 2021 lançou um tímido progresso em relação aos contornos fixados nas leis anteriormente relacionadas e que, dado o avanço da teoria sancionatória no país, o legislador poderia ter enfrentado melhor a questão. Nessa perspectiva, como dito, o presente trabalho se limitará a abordar o viés dos ilícitos administrativos puros, caracterizados pelas infrações administrativas prescritas nas leis e descritas nos pactos efetuados pelo Estado.

## 6 Infrações e sanções

O contrato administrativo estipula a obrigação da Administração em acompanhar e fiscalizar a execução do pactuado e a determinar o necessário para que se regularizem deficiências ou falhas identificadas, as quais conduzam à sua rescisão unilateral (TEIXEIRA LEITE, 2022 p. 295). Esse entendimento encontra-se disciplinado no art. 104, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, o qual impõe à Administração a prerrogativa da fiscalização, dentre outras faculdades não toleradas nos instrumentos regidos pelo direito privado. Bittencourt (2022, p. 739) aponta que essa vantagem a que dispõe a Administração Pública representa a denominada cláusula exorbitante, posta a desigualdade das partes, porém totalmente compatível com a plena defesa do interesse público. O autor ainda destaca que, frente ao inadimplemento contratual, cabe à Administração sancionar o responsável, tendo em vista a autoexecutoriedade dos atos administrativos, desde que assegurados os direitos

constitucionais do particular (BITTENCOURT, 2022, p. 741).

Desse modo, caso não sejam promovidas as correções das discrepâncias porventura apontadas dentro de um prazo estabelecido, ou se os motivos apresentados durante a revisão forem inaceitáveis, o gestor do contrato deverá iniciar o processo administrativo sancionatório. Insta consubstanciar que essa prerrogativa não se traduz em uma livre faculdade, mas no dever legal da Administração. Conforme os ensinamentos de Bittencourt (2022, p. 741), essa tarefa constitui-se em um poder-dever inerente ao exercício da função administrativa, com efeito preventivo relevante, uma vez que, ao detectar antecipadamente práticas irregulares que venham a configurar ilícitos, evitam-se prejuízos ao erário.

Por ilícito, Bobbio (2001, p.152) o distingue como sendo uma ação, em face da norma como imperativo negativo, e uma omissão, em face da norma como um imperativo positivo. Logo, traduz-se em uma conduta comissiva ou omissiva contrária ao que foi estabelecido em lei. Outrossim, o termo infração, oriundo do latim *infractio* (*de infringere: infringir*), representa o fato violador da disposição normativa, o qual há cominação de pena (BITTENCOURT, 2022, p. 860).

Nas lições de Bandeira de Mello (2015, p.871), para que se reconheça a natureza administrativa da infração, é necessário observar a natureza da sanção que lhe corresponde, bem como, para se reconhecer a natureza da sanção, considera-se a autoridade competente para impô-la. Logo, as sanções administrativas são punições impostas pelo ordenamento jurídico e operacionalizadas pelos órgãos administrativos, por meio do devido processo legal, em nome do ente a que pertençam, pela prática dos ilícitos expressos em lei, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Desse modo, em trecho retirado do sítio do Portal da Transparência do Governo Federal, as sanções, em regra, possuem caráter preventivo, educativo e repressivo, bem como

apresentam como finalidade a reparação dos danos pelos responsáveis que causem prejuízos ao órgão, objetivando a proteção ao erário e ao interesse público.<sup>33</sup> Sob esse prisma, vislumbra-se que, a partir do exercício do poder sancionatório adequado, pode-se gerar um melhor aproveitamento dos recursos públicos, em decorrência das contratações evolutivamente mais responsáveis.

Nessa esteira, dada a prerrogativa em aplicar sanções aos particulares, motivadas pela inexecução total ou parcial dos contratos, disciplinada no art. 58 da Lei nº 8.666, de 1993, transcreve-se, parcialmente, o contido nos demais dispositivos que conduzem os gestores públicos nesse mister legal, *in verbis*:

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato;

Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento;

Art. 81. A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas;

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções (...).

Já a Lei Federal nº 10.520, de 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, estabelece as seguintes infrações que autorizam a aplicação de penalidade, a saber:

Art. 49. Ficará impedido de licitar e de contratar com a União e será descredenciado no Sicaf, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais, garantido o direito à ampla defesa, o licitante

33 Sanções aplicadas. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/sancoes-aplicadas>>. Acesso em: 30 set. 2023.

que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta:

I - não assinar o contrato ou a ata de registro de preços; II - não entregar a documentação exigida no edital; III - apresentar documentação falsa;

IV - causar o atraso na execução do objeto; V - não manter a proposta; VI - falhar na execução do contrato; VII - fraudar a execução do contrato; VIII - comportar-se de modo inidôneo; IX - declarar informações falsas; e X - cometer fraude fiscal.

Lado outro, a nova Lei de Licitações, em seu art. 155, descreve, de forma mais organizada do que a Lei n. 8.666, de 1993, as infrações administrativas que o contratado possa vir a cometer (MAZZA, 2022, p. 2136). Das irregularidades contidas no referido dispositivo, porventura comprovada a sua prática, o particular poderá sofrer o apenamento das hipóteses administrativas previstas no art. 156 da mesma normativa, quais sejam: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

É importante reforçar que o poder sancionador que a Administração detém, no campo das contratações públicas, advém da sua faculdade de fiscalização contida entre as condições que exorbitam os contratos. Bittencourt (2022, p. 867) aduz que, independe do reconhecimento ou da apreciação judicial a aplicação e execução, pela Administração, das sanções administrativas previstas nos instrumentos licitatórios.

Assim, iniciando as espécies das sanções, tem-se a advertência, que se caracteriza por ser a punição mais branda do elenco, quando não se verifica a ocorrência da má-fé na conduta do particular. Nos ensinamentos de Torres (2018, p. 805), ela deve ser analisada proporcionalmente dentro do regramento. Dessa maneira, o intento será o de punir o contratado que incorreu em falhas de pouca gravidade que não configurem danos irreparáveis à Administração. Bittencourt (2022, p. 867) a caracteriza como sendo uma censura moral, uma admoestação, com a finalidade de promover o ajustamento da conduta do sancionado.

A próxima penalidade é a multa, que apresenta natureza pecuniária e será aplicada pelo

atraso injustificado na execução do acordado, bem como pelo descumprimento parcial ou total da obrigação, não podendo ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato. Manifesta-se sob duas espécies, na qual a primeira será aplicada devido à mora, multa moratória, fixada no art. 162, *caput*, da mesma normativa, ao lado da segunda hipótese, que compreende a multa compensatória, com vistas à indenização (BITTENCOURT, 2022, p. 868).

A terceira sanção acarreta o impedimento de licitar e contratar com a Administração pelo prazo estabelecido, respeitado o limite de três anos. Para a sua aplicação, faz-se necessária a observância da proporcionalidade e da razoabilidade em face da gravidade da infração administrativa praticada (TORRES, 2018, p. 806).

Por derradeiro, disciplina-se a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar pelo prazo mínimo de três anos e máximo de seis anos que, por conter a maior carga punitiva, para a sua aplicação, exige-se análise jurídica e observância à competência do sancionador (Lei nº 14.133, de 2021, art. 156, IV, § § 5º e 6º, I e II).

Ante a discricionariedade que exercia o agente público, em face da ausência de dispositivos que viessem a prever prazos para as sanções contidas nas Leis nº 8.666, de 1993 e 10.520, de 2002, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade eram observados, em cada caso concreto, como balizas da dosimetria da pena. Nesse íterim, nas palavras de Bittencourt (2022, p. 869), o estabelecimento de mecanismos com vistas à garantia da justiça na aplicação das sanções administrativas, à proporção da conduta cometida, representou um importantíssimo progresso oportunizado pela nova Lei de Licitações. Dessa forma, conforme os pressupostos listados no §1º do art. 156 da mencionada normativa, para a aplicação das penalidades, observar-se-á o segue:

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.

Nesse cenário, acrescenta-se a resolução efetivada à extensão punitiva do impedimento de licitar e contratar, contida no inciso III, do art. 156 da *novel* Lei Licitatória, a qual, em conformidade com os ensinamentos Oliveira (2023, p.372), terá os seus efeitos territoriais ou espaciais restringidos ao ente sancionador, à medida que a abrangência da declaração de inidoneidade, insculpida no inciso IV, do mesmo dispositivo, de acordo com Justen Filho (2021, p.1.625), reverberará os seus efeitos no âmbito de todos os entes federativos, impedindo que o particular licite ou seja contratado por quaisquer órgãos públicos, bem como entidades da Administração Pública direta ou indireta.

Dito isso, para que se efetivem as sanções supramencionadas, haverá a necessidade da instauração do processo administrativo, o qual terá a sua condução realizada por uma comissão composta de dois ou mais servidores estáveis. Eis o que reza o art. 158 da nova normativa:

Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

Da racionalidade do dispositivo, exsurge o entendimento de que o legislador, perante as penalidades mais severas, procurou fazer com que a Administração agisse com imparcialidade na condução do procedimento, apurando os fatos e decidindo assertivamente exigindo, para tanto, a composição de comissões processantes. Decerto, constata-se um comando impositivo, o qual deverá ser observado, sob pena de nulidade e inviabilidade do sancionamento.

## 7 Discussão e resultado

Com a finalidade de estabelecer procedimentos e práticas constantes, capazes de ancorar a atuação dos gestores públicos na aplicação das penalidades estabelecidas nas Leis Federais nº 8.666, de 1993 e nº 10.520, de 2002, na esfera estadual mineira, foram publicados outros regramentos, como a Lei nº 13.994, de 2001. A citada norma instituiu o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (Cafimp), que se traduz por ser um instrumento de controle dos particulares que descumprem o acordado com a Administração. E com vistas a regulamentar a correta instrução do processo administrativo punitivo, instaurado em desfavor dos fornecedores que atentarem contra o interesse público almejado no instrumento contratual, tem-se o Decreto nº 45.902, de 2012.

Para além das normativas supramencionadas, destacam-se algumas regulamentações específicas voltadas aos órgãos dos Poderes do Estado, como a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), antiga Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), que, por meio da Resolução nº 1.335, de 2012, dispôs sobre a instauração e a condução do processo administrativo punitivo, aplicação de sanções e possível inscrição dos particulares no CAFIMP. Da análise do texto, extrai-se que, na apuração da responsabilidade, perante a irregularidades licitatórias ou contratuais, qualquer unidade administrativa ou o gestor do contrato deve, após notificada a infratora, elaborar parecer técnico fundamentado o qual será encaminhado à Comissão Processante Permanente do órgão. Esse grupo sugerirá sobre a instauração ou não do procedimento e, caso a decisão seja no sentido da apuração, conduzirá o processo, indicando, ao final, a penalidade que deverá ser aplicada pelo ordenador de despesa<sup>34</sup>.

Na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), foi editada a Instrução Normativa nº 001, de 2017, com vistas

34 O Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, em seu art. 80, inciso I, estabelece como "Ordenador de despesas toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual está respondida".

à padronização dos procedimentos de controle sobre os processos de contratação e execução dos contratos administrativos pertinentes a obras, serviços – inclusive de publicidade –, compras, alienações e locações. Da leitura, constata-se a previsão da criação de Comissões Processantes por sua autoridade máxima, com a finalidade de apuração das irregularidades nos processos de contratação. Podendo o procedimento também ser conduzido pelo ordenador de despesas, que acatará ou não o sugestionado no relatório final elaborado pela comissão.

No âmbito do Poder Legislativo, cita-se a Resolução nº 14, de 2017, publicada no Diário Oficial de Contas, nº 1670, do dia 26 de setembro de 2017, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de instituição da Comissão do Processo Administrativo Punitivo e regulamentação desse procedimento, bem como criação do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e de Contratar com o TCE. Do conteúdo do documento, obtém-se a previsão da criação de Comissões de Processo Administrativo Punitivo (COPAP), por meio de portaria, compostas por três membros designados pelo Presidente do Tribunal, as quais serão presididas por um deles. A esses servidores atribui-se a competência da emissão do parecer conclusivo, o qual subsidiará a decisão do ordenador de despesas ou do próprio Presidente do TCE. Ao passo que, da instrução do processo, deve-se observar o disposto no art. 43 do mencionado Decreto Estadual nº 45.902, de 2012.

Pois bem, na Polícia Civil de Minas Gerais, constata-se a existência de algumas resoluções que tratam da matéria, inclusive com a previsão da instituição da comissão processante, porém conflitantes em certos pontos. Primeiramente, tem-se a Resolução nº 6.874, publicada aos 7 de abril de 2006, com a finalidade da criação da Assessoria Técnica, dentro da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, com vistas ao assessoramento do Superintendente. Dentre as competências dessa Unidade Consultiva, inclui-se a instauração, por delegação, do processo administrativo visando à apuração das irregularidades advindas dos contratos firmados

entre os particulares e a instituição, além da propositura da aplicação das penalidades.

Entretanto, no mesmo ano, aos 9 de agosto, publicou-se a Resolução nº 6.917, que delega poderes e competência ao Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças para, além de determinar a instauração do processo administrativo, constituir comissão processante. Revogada recentemente pela Resolução nº 8.215, publicada aos 5 de abril de 2022, observa-se que essa norma revogadora manteve, em seus termos, o disposto acima, relativamente à competência do Superintendente para a determinação da instauração do procedimento, constituição da composição processante, bem como a manifestação sobre a proposição do relatório do grupo constituído.

Nesse contexto, da pesquisa exurgiu que, na *práxis*, o procedimento adotado na instituição apresenta-se balizado no Decreto Estadual nº 45.902, de 2012, o qual dispõe, em seu art. 40, §1º, combinado com o art. 41, *caput*, e §3º, ser da competência do ordenador de despesas a instauração do processo administrativo punitivo e aplicação das sanções, com exceção da declaração de inidoneidade que se apresenta como da competência exclusiva do Secretário de Estado ou da autoridade a ele equivalente, nos termos da lei.

Nesse sentido, a partir da verificação do descumprimento total ou parcial do contrato, o responsável técnico, servidor público incumbido pela emissão dos atestados da prestação dos serviços, do recebimento parcial ou total da obra ou ainda da entrega dos bens licitados (art. 40, Decreto Estadual nº 45.902, de 2012), ao emitir o parecer fundamentado, ou documento equivalente, encaminha-o ao respectivo ordenador de despesas, que submete o procedimento à Assessoria Técnica da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças.

A Unidade de Assessoramento, então, após análise dos autos, emite parecer opinativo quanto ao arquivamento do procedimento ou à instauração do processo administrativo punitivo. Acatada a proposta da apuração da irregularidade, o ordenador de despesas passa a sua instrução

colacionando todos os elementos necessários, tais como a publicação no diário oficial da portaria instauradora, a notificação da contratada para apresentação da defesa prévia, a manifestação em decorrência das possíveis alegações apresentadas, bem como a nova remessa do procedimento à Assessoria. Recebidos os autos, a Unidade Técnica de Assessoramento realiza o saneamento do processo e constrói um parecer não vinculativo, sugerindo as sanções a serem aplicadas pelo ordenador de despesas, que, fundamentando a decisão, deterá da discricionariedade para acatá-las ou não.

Apresentado o recurso pelo particular, perante a aplicação das penalidades, o processo será submetido à Assessoria Jurídica do Gabinete da Chefia da PCMG, a qual exarará parecer fundamentado, que balizará a análise e a decisão do Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças, a exceção da sanção prevista no inciso IV, do *caput* do art. 156 da *novel* licitatória, a qual caberá apenas pedido de reconsideração, resultando, portanto, no fim da demanda no âmbito do órgão.

Nessa ótica, como já explanado, a Lei nº 14.133, de 2021, também denominada de Lei de Licitações, suscita, entre as suas novidades, a previsão da composição da comissão processante por dois ou mais servidores estáveis da instituição, a qual competirá, após a instauração do processo administrativo, a condução do caderno apuratório em face das possíveis ocorrências das circunstâncias ensejadoras das sanções previstas nos incisos III e IV, do *caput*, do art. 156, da mesma normativa.

Nessa perspectiva, o estudo nos conduz a uma modernização normativa da PCMG, relativamente à instauração, instrução e decisão dos atos afetos ao processo administrativo punitivo decorrentes de irregularidades licitatórias e contratuais. Para tanto, com vistas à eliminação de eventuais conflitos interpretativos, em prol da segurança jurídica e por toda a argumentação obtida das normas legais e infralegais apresentadas, a pesquisa sugere que sejam definidas regras objetivas, por meio de resolução, relativamente

às seguintes competências:

- do Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças (constituição da comissão processante e da sua composição. Decisão dos recursos interpostos nos termos do parágrafo único, do art. 166, da Lei nº 14.133, de 2021);
- do Ordenador de Despesas (instauração do processo administrativo punitivo e aplicação das sanções contidas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 156, da Lei nº 14.133, de 2021, em conformidade ao disposto no art. 40, §1º e art. 41, *caput*, do Decreto Estadual nº 45.902, de 2012);
- da Comissão Processante (condução do processo administrativo punitivo, de acordo com o disciplinado no art. 158, da Lei nº 14.133, de 2021).

Ainda, objetivando nortear a atuação de todos os atores envolvidos nos certames licitatórios e na fiscalização dos contratos administrativos, mostra-se oportuna a regulamentação, por intermédio de Instrução Normativa ou até mesmo como anexo da resolução proposta, da construção de um Procedimento Operacional Padrão (POP), relativamente à instauração, pela Polícia Civil de Minas Gerais, do Processo Administrativo Punitivo. Esse documento poderá conter, além do passo a passo a ser seguido pelo gestor ou ordenador de despesas, bem como pela Comissão Processante, espelhos que visem à padronização da formalização de atos, tais como: notificação de descumprimento contratual, portaria da instauração do processo administrativo punitivo, portaria designativa da comissão processante, notificação da decisão, extrato de sanção administrativa, notificação de advertência e notificação de multa.

Para além disso, vislumbra-se a possibilidade da criação, pela Academia de Polícia Civil de Minas Gerais (Acadepol), de um curso a ser ministrado na modalidade da Educação a Distância (EaD), com o objetivo de orientar os gestores, ordenadores de despesas, responsáveis técnicos e demais servidores que porventura atuem nos Centros de Processamento de Despesas (CPDs), sobre as compras públicas, a fiscalização dos contratos e a

instauração do processo administrativo punitivo, de modo a fortalecer a atuação responsiva dos integrantes da instituição.

## Considerações finais

Este artigo buscou pontuar, por meio da revisão da literatura, aspectos gerais sobre a Administração Pública, trazendo minúcias relacionadas ao *compliance* na gestão organizacional e da promoção do programa de integridade, que se apresenta como uma realidade evolutiva na Polícia Civil de Minas Gerais. Dando seguimento a esse movimento de modernização, abordou-se a nova Lei de Licitações nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dos avanços contidos em seu texto, foi possível demonstrar a exigência da cultura ética na conduta dos envolvidos nas contratações públicas, a favor da eficiência orçamentária.

Nesse cenário, visando à proteção do positivado constitucionalmente, constatou-se que a *novel* licitatória introduziu regras garantidoras do devido processo legal, face aos cadernos de apuração instaurados em virtude das infrações cometidas pelos licitantes e contratados, dentre as quais se aponta a previsão expressa da condução desses procedimentos por meio de Comissões Processantes.

Sob essa ótica, a pesquisa trouxe modos de agir regulamentados por outros órgãos da Administração Pública, entre os quais se constata a designação de composições apuradoras. Dessa forma, buscou-se levantar os meios pelos quais a PCMG realiza esses procedimentos exurgindo que, apesar de haver previsão normativa interna da instituição de comissão processante, esse comando não vem sendo aplicado.

Nesse sentido, no contexto das licitações e contratos, o estudo demonstrou a necessidade da adequação e do aprimoramento da forma pela qual se processa a apuração das infrações decorrentes dos ilícitos administrativos, no âmbito da instituição. Para tanto, a pesquisa apontou como possível solução a publicação de nova resolução contendo atribuições objetivas dos

atores envolvidos nas apurações decorrentes das infrações cometidas nos certames licitatórios e nas contratações públicas.

Ademais, sugeriu-se a implementação do Procedimento Operacional Padrão (POP), com vistas à padronização da condução do processo administrativo punitivo, objetivando maior segurança jurídica das decisões. Obtempere-se, para além, a propositura da criação de curso orientador e incentivador das boas práticas, com o fito de reforçar a atuação consciente dos servidores envolvidos com a temática.

Decorre do exposto que o estudo atingiu o seu objetivo geral, podendo ser utilizado pela instituição como material técnico secundário da implementação de novas *práxis* gerenciais e da condução racional dos processos administrativos afetos às compras públicas. Embora o exame da matéria tenha se concentrado nos processos administrativos em comento, ele não se exaure, de forma que pesquisas mais aprofundadas e voltadas para a implementação da gestão de riscos nos certames licitatórios podem ser pensadas em prol do interesse público. ■

## Referências

- ALMEIDA, Arnaldo Quirino de. **Instrumentos de Integridade Corporativa e Prevenção contra a Corrupção**. 1. ed. Porto Alegre. Simplíssimo. 2023. Edição do Kindle.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo. Malheiros. 2015.
- BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações Passo a Passo**. Belo Horizonte. Fórum. 2022.
- BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. 3. ed. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 2020. Edição do Kindle.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. São Paulo. Edipro. 2001.
- BRACARENSE LOPES, Virgínia; VILAÇA LOUREIRO SANTOS, Felipe. **Compras Públicas Centralizadas**

**no Brasil.** Belo Horizonte. Fórum. 2023. Edição do Kindle.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942: Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira,

e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL, **Medida Provisória nº 1.167**, de 31 de março de 2023, Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37. ed. Barueri. Editora Atlas. 2023. Edição do Kindle.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2023. Edição do Kindle.

**Instrução Normativa nº 001**, de 20 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/direito-ambiental/instrucao-normativa-0012017/#:~:text=Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20tem%20como,de%20todas%20as%20unidades%20administrativas](https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/direito-ambiental/instrucao-normativa-0012017/#:~:text=Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20tem%20como,de%20todas%20as%20unidades%20administrativas.). Acesso em: 26 nov. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** São Paulo. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. 2021. Edição do Kindle.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2023. Edição do Kindle.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo. Saraiva Jur. 2022. Edição do Kindle.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2023. Edição do Kindle.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Lei nº 13.994**, de 18 de setembro de 2001. Institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/13994/2001/?cons=1>. Acesso em: 30 set. 2023.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Lei nº 14.184**, de 31 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/14184/2002/?cons=1>. Acesso em: 30 set. 2023.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Decreto 45.902**, de 27 de janeiro de 2012. Regulamenta a Lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/dec/45902/2012/?cons=1>. Acesso em: 30 set. 2023.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2021.

**Modelo de Excelência em Gestão (MEG-TR)**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov/catalogodesolucoes/modelo-de->

[excelencia-em-gestao-meg-tr](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov/catalogodesolucoes/modelo-de-excelencia-em-gestao-meg-tr). Acesso em: 30 set. 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2022. Edição do Kindle.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro. Método. 2023. Edição do Kindle.

PARZIALE, Aniello. **As sanções nas contratações públicas: as infrações, as penalidades e o processo administrativo sancionador**. Belo Horizonte. Fórum. 2021. Edição do Kindle.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Breves considerações acerca das sanções restritivas do direito de licitar e contratar**. São Paulo. BLC – Boletim de Licitações e Contratos. 2010.

PIRONTI AGUIRRE DE CASTRO, Rodrigo; MIRÓ ZILLOTTO, Mirela. **Compliance nas Contratações Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2021. Edição do Kindle.

**Plano de integridade da Polícia Civil de Minas Gerais**. 2022. p. 5-11. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/institucional>. Acesso em: 30 set. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal. **Sanções aplicadas**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/sancoes-aplicadas>. Acesso em: 30 set. 2023.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. **Contratos da Administração Pública**. Belo Horizonte. Fórum. 2021. Edição do Kindle.

**Resolução nº 6.874**, de 7 de abril de 2006. Disponível em: <https://extranet.policiacivil.mg.gov.br/intranet/documento/exibir/7580>. Acesso em: 26 nov. 2023.

**Resolução nº 6.917**, de 9 de agosto de 2006. Disponível em: <https://extranet.policiacivil.mg.gov>.

br/intranet/documento/exibir/7755. Acesso em: 26 nov. 2023.

**Resolução nº 1.335**, de 15 de outubro de 2012. Disponível em: [https://www.seguranca.mg.gov.br/images/seds\\_docs/resolucao/minuta%20resolucao%20processo%20punitivo%202012%20\(2\).pdf](https://www.seguranca.mg.gov.br/images/seds_docs/resolucao/minuta%20resolucao%20processo%20punitivo%202012%20(2).pdf). Acesso em: 26 nov. 2023.

**Resolução nº 14**, de 26 de setembro de 2017. Disponível em: <https://doc.tce.mg.gov.br/Busca>. Acesso em: 26 nov. 2023.

**Resolução nº 8.215**, de 5 de abril de 2022. Disponível em: <https://extranet.policiacivil.mg.gov.br/intranet/documento/exibir/22205>. Acesso em: 26 nov. 2023.

TEIXEIRA LEITE, Antônio José. **Manual de Direito Administrativo**. 1ª ed. 2022. Edição do Kindle.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 9. ed. Salvador. JusPodivm. 2018.