

ENTRE O INADIMPLEMENTO E A SANÇÃO: A AUTONOMIA DO JUÍZO SANCIONATÓRIO NOS CONTRATOS REGIDOS PELA LEI Nº 14.133/2021

*BETWEEN NON-PERFORMANCE AND SANCTION:
THE AUTONOMY OF ADMINISTRATIVE SANCTIONING ASSESSMENT IN
CONTRACTS GOVERNED BY LAW NO. 14.133/2021*

Mirela Marquazan¹

Guilherme Cortez dos Santos²

Jerônimo Siqueira Tybusch³

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i7.834>

Aceito em: 30.07.2026

Resumo: A execução dos contratos administrativos produz ocorrências que podem assumir relevância em planos jurídicos distintos. Entrega tardia, execução defeituosa, paralisação do objeto e descumprimento de obrigação acessória podem caracterizar inadimplemento contratual e, conforme as circunstâncias, também fundamentar a imputação de infração administrativa. A passagem entre esses planos, contudo, não é automática. A Lei nº 14.133/2021 descreve infrações por fórmulas como “dar causa” à inexecução e “ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado”, além de exigir, no art. 156, § 1º, consideração da natureza e da gravidade da infração, das peculiaridades do caso, de agravantes e atenuantes, dos danos e dos programas de integridade. O artigo investiga se o inadimplemento, por si só, legitima sanção ou se a lei exige juízo sancionatório autônomo, fundado em tipicidade, imputação causal, culpabilidade, prova e individualização. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-dogmática e perspectiva funcional, apoiada na Lei nº 14.133/2021, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na doutrina do Direito Administrativo Sancionador e em documentos institucionais do Tribunal de Contas da União. Sustenta-se que o inadimplemento é relevante para a relação contratual, enquanto a sanção demanda demonstração adicional dos pressupostos próprios do poder punitivo. Ao final, propõe-se percurso analítico em cinco etapas: fato contratual, tipicidade, imputação causal, culpabilidade e individualização da sanção.

- 1 Procuradora do Município de Santa Maria/RS. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM), área de concentração em Direitos Emergentes na Sociedade Global.
- 2 Procurador-Geral do Município de Santa Maria/RS. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor do curso de Direito da Faculdade Palotina (FAPAS).
- 3 Professor Associado do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFSM). Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



Palavras-chave: Contratos administrativos. Direito administrativo sancionador. Lei nº 14.133/2021. Culpabilidade. Dosimetria.

Abstract: The performance of administrative contracts may generate events with relevance in distinct legal dimensions. Late delivery, defective performance, interruption of the contractual object and breach of ancillary obligations may constitute contractual non-performance and, depending on the circumstances, also support the attribution of an administrative offence. The transition between these dimensions, however, is not automatic. Law No. 14.133/2021 defines offences through formulas such as “causing” non-performance and delaying performance “without justified reason”, while Article 156, paragraph 1, requires consideration of the nature and seriousness of the offence, the circumstances of the case, aggravating and mitigating factors, damages and integrity programs. This article examines whether contractual non-performance alone justifies a sanction or whether the law requires an autonomous sanctioning assessment based on typicity, causal attribution, culpability, evidence and individualization. The research is qualitative, bibliographical and documentary, adopting a legal-dogmatic approach with a functional perspective, grounded on Law No. 14,133/2021, the Introductory Law to Brazilian Legal Norms, administrative sanctioning scholarship and institutional materials from the Brazilian Federal Court of Accounts. It argues that non-performance is relevant to the contractual relationship, whereas punishment requires additional demonstration of the conditions that legitimize punitive power. Finally, it proposes a five-stage analytical framework: contractual fact, typicity, causal attribution, culpability and individualization of the sanction.

Keywords: Administrative contracts. Administrative sanctioning law. Law No. 14.133/2021. Culpability. Sanction dosimetry.

1 Introdução

A execução de um contrato administrativo é feita de fatos. Entregas ocorrem dentro ou fora do prazo, serviços apresentam qualidade variável, projetos precisam ser revistos, obrigações acessórias deixam de ser cumpridas, eventos externos interferem no cronograma e decisões da própria Administração repercutem sobre a capacidade de execução do particular. Quando alguma dessas ocorrências representa afastamento do programa contratual, surge a necessidade de qualificá-la juridicamente. É nesse momento, anterior à sanção, que muitas das dificuldades do processo sancionatório começam.

A constatação de que uma obrigação não foi cumprida costuma ser relativamente simples quando comparada à definição de quem deve responder pelo ocorrido e em que medida. O contrato pode prever multa, possibilidade de extinção, execução de garantia, retenções ou outras consequências próprias da relação obrigacional. A aplicação de uma sanção administrativa acrescenta outra dimensão ao problema porque mobiliza o poder punitivo estatal, alcança a esfera jurídica do contratado para além da simples recomposição da prestação e, em casos

como o impedimento de licitar e contratar ou a declaração de inidoneidade, pode repercutir intensamente sobre sua atividade econômica.

A Lei nº 14.133/2021 oferece elementos textuais importantes para distinguir essas dimensões. Os três primeiros incisos do art. 155 utilizam a expressão “dar causa” ao descrever a inexecução parcial, a inexecução parcial que produza grave dano e a inexecução total. O inciso VII, ao tratar do retardamento da execução ou da entrega do objeto, ressalva a existência de motivo justificado. O art. 156, § 1º, por sua vez, determina que a aplicação das sanções considere a natureza e a gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, agravantes e atenuantes, danos decorrentes e a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade. A estrutura normativa é mais complexa do que uma equação entre descumprimento e punição (Brasil, 2021).

Essa constatação orienta o problema de pesquisa: a ocorrência de inadimplemento contratual é suficiente para legitimar a aplicação de sanção administrativa ao contratado ou a Lei nº 14.133/2021 exige a formação de um juízo sancionatório autônomo, no qual sejam demonstrados, conforme a infração examinada, tipicidade, imputação causal, culpabilidade e os elementos necessários à individualização da resposta punitiva?

O objetivo central do estudo é demonstrar, mediante leitura sistemática dos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021 e das garantias próprias do Direito Administrativo Sancionador, que a passagem do inadimplemento à punição exige fundamentação autônoma, bem como organizar os pressupostos dessa passagem em um percurso analítico capaz de orientar a instrução, a motivação e a dosimetria nos processos sancionatórios contratuais.

A hipótese argumentativa adotada é a de que responsabilidade contratual e responsabilidade administrativa sancionatória podem ter origem no mesmo acontecimento, mas não se confundem quanto aos seus pressupostos e finalidades. O inadimplemento informa que a execução se afastou da obrigação assumida; o juízo sancionatório pergunta se esse fato pode ser imputado ao particular como infração administrativa e qual resposta punitiva é juridicamente adequada. A sanção pressupõe uma operação jurídica adicional, sujeita às garantias e aos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

A formulação não pretende afirmar que todo ilícito previsto no art. 155 possua estrutura idêntica ou que o elemento subjetivo seja construído da mesma maneira em cada tipo. Fraude, falsidade, inexecução e retardamento possuem características próprias. O argumento é mais delimitado: a Administração precisa reconstruir a infração concretamente imputada, identificar seus elementos e demonstrar por que o fato apurado preenche o tipo sancionador, em vez de tomar o simples resultado contratual como fundamento bastante para a punição.

A fundamentação teórica articula a sistematização dos ilícitos administrativos de Daniel Ferreira (2001), a abordagem constitucional do poder punitivo desenvolvida por Fábio Medina Osório (2025) e a exigência de culpabilidade examinada por Rafael Munhoz de Mello (2007). Essas contribuições permitem distinguir as consequências da relação obrigacional da censura administrativa sem importar, de maneira indistinta, categorias de outros regimes sancionadores.

No plano institucional, o manual Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União identifica como riscos do processo sancionatório a ausência de delimitação da conduta, tipificação, nexos de causalidade, culpabilidade e prova, assim como falhas no contraditório e na ampla defesa (Tribunal de Contas da União, 2025). A Portaria-TCU nº 127/2023, alterada pela Portaria-TCU nº 103/2026, oferece experiência de organização procedimental restrita às contratações do próprio Tribunal, sem constituir norma geral para os demais entes federativos (Tribunal de Contas da União, 2023, 2026).

A pesquisa é qualitativa, orientada pela dogmática do Direito Administrativo Sancionador como teoria de base e por abordagem jurídico-dogmática com perspectiva funcional. Adotam-se procedimentos bibliográfico e documental e técnicas de interpretação sistemática dos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, cotejo doutrinário e exame de documentos institucionais. Integram o corpus a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942) e materiais do Tribunal de Contas da União, observados os limites normativos de cada documento.

A literatura recente delimita o espaço da contribuição. Colantonio (2026) examina a abertura semântica do art. 155, X, e sua interpretação conforme à Constituição; Carvalho (2026) analisa a culpabilidade na atividade sancionadora do Tribunal de Contas da União; e Brito (2025) propõe parâmetros de dosimetria para o processo de contas. Embora pertinentes ao debate, esses estudos não têm por objeto a passagem da falha de execução contratual à imputação punitiva nos incisos I a III e VII do art. 155. É nessa passagem, considerada a heterogeneidade dos tipos legais, que se concentra o percurso analítico aqui proposto.

2 Inadimplemento contratual e ilícito administrativo sancionável

A palavra inadimplemento descreve, em sentido amplo, uma desconformidade entre a prestação devida e a prestação realizada. No contrato administrativo, essa desconformidade pode produzir consequências variadas conforme a obrigação atingida, a causa do evento, sua gravidade e as cláusulas aplicáveis. Nem toda consequência decorrente do inadimplemento possui natureza punitiva. A recomposição do equilíbrio contratual, a exigência de cumprimento, a execução de garantia, a indenização de prejuízos e a extinção contratual respondem a problemas jurídicos que não se confundem necessariamente com a aplicação de uma sanção administrativa.

Essa diferença de função é decisiva. A sanção administrativa contém resposta estatal desfavorável associada à prática de uma infração. Sua aplicação não se destina simplesmente a colocar a Administração na posição em que estaria se a obrigação tivesse sido cumprida. Ela exprime censura jurídica e produz efeitos que podem ultrapassar o contrato específico, sobretudo quando impede o particular de contratar com a Administração ou o declara inidôneo. Por isso, o caminho que leva do fato à sanção demanda garantias próprias.

A teoria dos ilícitos e sanções administrativas elaborada por Ferreira (2001), os limites constitucionais do poder punitivo sistematizados por Osório (2025) e a relação entre culpabilidade

e proporcionalidade desenvolvida por Mello (2007) convergem quanto à necessidade de justificar a imposição de uma consequência punitiva. Em particular, Mello rejeita a mera voluntariedade como fundamento bastante da sanção e examina a relevância do dolo, da culpa e do erro. Na contratação pública, essa construção permite investigar a conduta sem confundir inadimplemento com infração legalmente caracterizada.

A Lei nº 14.133/2021 permite aproximar essa dogmática da contratação pública. O art. 155 não tipifica genericamente o “inadimplemento”. Nos incisos I, II e III, o legislador emprega “dar causa” à inexecução. A expressão desloca a análise para a relação entre comportamento do contratado e resultado contratual. No inciso VII, a infração consiste em “ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado”. Nos incisos VIII a XII, a lei descreve comportamentos dotados de outras características, como falsidade, fraude, inidoneidade e atos destinados a frustrar os objetivos da licitação (Brasil, 2021).

A heterogeneidade dos tipos impede que se formule uma teoria simplificada segundo a qual qualquer falha de execução autorizaria qualquer sanção. A Administração precisa começar pelo inciso efetivamente imputado. Uma entrega defeituosa pode configurar inexecução parcial, mas a gravidade do dano interfere na passagem do inciso I para o inciso II; uma paralisação pode suscitar discussão sobre inexecução total, mas é necessário examinar o contexto causal; um atraso pode decorrer de conduta do contratado, de evento externo, de atraso da própria Administração ou de circunstância contratualmente alocada a outra parte.

Essa concretização precisa preservar a diferença entre a constatação operacional do gestor do contrato e a imputação sancionatória. O fiscal pode registrar que determinado serviço não foi executado ou que a entrega ocorreu fora do prazo. Seu registro é elemento probatório essencial, mas ainda não responde, sozinho, se houve infração administrativa imputável. O processo sancionador deve reconstruir as razões do ocorrido, confrontar documentos, ouvir a defesa e definir o enquadramento jurídico.

A participação da própria Administração na cadeia causal merece tratamento expreso. A posição de contratante público não a coloca fora da reconstrução dos acontecimentos. Atraso na disponibilização de área, demora em aprovações, alteração de projeto, ordens contraditórias, falhas de planejamento ou descumprimento de obrigações administrativas podem concorrer para a inexecução. Quando isso ocorre, a decisão sancionatória deve identificar a contribuição de cada fator e explicar por que a parcela atribuída ao contratado permanece suficiente para caracterizar a infração. Sancionar como se a atuação administrativa fosse causalmente neutra compromete a individualização da responsabilidade.

A matriz de riscos acrescenta outra camada. A alocação contratual de determinado evento pode definir quem suporta seus efeitos econômicos e orientar deveres de prevenção e resposta. Isso não significa que toda materialização de risco alocado ao contratado se converta automaticamente em ilícito sancionável. É preciso distinguir assunção econômica de risco, obrigação de desempenho e comportamento juridicamente censurável. Um evento pode

permanecer na esfera econômica do particular sem que sua ocorrência, isoladamente, revele culpa na prática de uma infração.

A autonomia entre os planos contratual e sancionatório não significa independência absoluta. O mesmo conjunto de fatos alimenta ambas as análises e muitas provas serão comuns. O que muda é a pergunta jurídica. No plano contratual, investiga-se a prestação devida, o descumprimento e as consequências previstas para a relação. No plano sancionatório, investiga-se se a conduta corresponde a uma infração legalmente prevista, se pode ser imputada ao acusado e qual sanção é proporcional à reprovabilidade concretamente demonstrada.

Essa separação produz uma consequência prática importante: pode existir inadimplemento contratual sem que, ao final do processo, se reconheça fundamento suficiente para determinada sanção administrativa. A Administração pode ter direito a exigir cumprimento, reparar prejuízo ou adotar providência contratual e, simultaneamente, concluir que não foi demonstrada a infração sancionável ou que determinada imputação não resistiu à prova. A coerência jurídica não exige que todas as consequências caminhem juntas.

O inverso também merece cautela. A existência de infração administrativa não apaga as consequências contratuais cabíveis. A Lei nº 14.133/2021 organiza sanções, extinção contratual, indenização e outros mecanismos em dispositivos distintos. O processo decisório deve identificar a natureza de cada consequência para evitar duplicações punitivas indevidas e, ao mesmo tempo, impedir que a reparação do dano seja confundida com punição.

3 A formação do juízo sancionatório na Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 concentra nos arts. 155 a 163 a disciplina geral das infrações e sanções administrativas relacionadas às licitações e aos contratos. A leitura conjunta desses dispositivos mostra que a resposta sancionatória não se resume ao reconhecimento de um fato material. O art. 155 descreve infrações; o art. 156 estabelece espécies de sanção e critérios para sua aplicação; os arts. 157 e 158 disciplinam procedimentos de defesa e responsabilização; o art. 161 cuida da publicidade das sanções; o art. 163 estabelece condições de reabilitação. Há, portanto, um percurso jurídico entre imputação e consequência (Brasil, 2021).

O art. 156, § 1º, ocupa posição central nesse percurso. A lei manda considerar natureza e gravidade da infração, peculiaridades do caso concreto, circunstâncias agravantes ou atenuantes, danos decorrentes e implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade. Esses elementos impedem que a sanção seja tratada como resultado tabelado de modo inteiramente automático. Mesmo quando a lei delimita quais espécies podem incidir sobre determinado tipo, permanece necessária a individualização.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exige, em decisões fundadas em valores jurídicos abstratos, consideração das consequências práticas, além de reconhecer, na interpretação de normas sobre gestão pública, obstáculos e dificuldades reais do gestor. Esses

comandos contribuem para a motivação contextualizada, sem afastar tipicidade, defesa ou prova dos elementos constitutivos da infração (Brasil, 1942).

3.1 Um percurso analítico em cinco etapas

A primeira etapa é a delimitação do fato contratual. Antes de discutir culpa ou sanção, o processo precisa indicar com precisão qual obrigação existia, qual comportamento foi verificado, quando ocorreu, quais documentos o demonstram e quais efeitos produziu. Expressões genéricas como “descumpriu o contrato” ou “executou inadequadamente” oferecem pouca utilidade para a defesa e para a decisão. A materialidade deve ser descrita em termos verificáveis.

A segunda etapa é a tipicidade. A Administração deve indicar qual inciso do art. 155 corresponde ao comportamento apurado e demonstrar a relação entre os elementos do tipo e os fatos comprovados. A tipificação não pode ser reduzida à reprodução do texto legal. É necessário explicar por que determinada inexecução é parcial ou total, por que houve grave dano, por que o retardamento não possuía motivo justificado ou em que consistiu a fraude, conforme a acusação formulada.

A tipicidade também protege a defesa. O contratado precisa conhecer a imputação para produzir prova e argumentação adequadas. Uma acusação que começa como inexecução parcial e termina sancionada como fraude sem oportunidade real de contraditório compromete a regularidade do processo. Alterações de enquadramento podem ocorrer quando os fatos revelam outra qualificação, mas exigem respeito à defesa e à congruência entre acusação e decisão.

A necessidade de concretização torna-se ainda mais visível nos tipos formulados com conceitos abertos. Ao estudar o art. 155, X, Colantonio (2026) identifica elevada indeterminação conceitual e propõe sua leitura em conformidade com parâmetros constitucionais de legalidade, devido processo, segurança jurídica e impessoalidade. O objeto daquele estudo não se confunde com as hipóteses contratuais dos incisos I, II, III e VII, mas evidencia uma cautela metodológica comum: a abertura semântica do tipo não dispensa a Administração de explicitar qual conteúdo jurídico atribui à expressão legal e de demonstrar sua correspondência com os fatos provados.

A terceira etapa é a imputação causal. Nos tipos de inexecução, a expressão “dar causa” torna particularmente importante demonstrar a conexão entre conduta e resultado. A análise precisa identificar deveres de atuação, eventos concorrentes e fatores atribuíveis à própria Administração. O nexos não é mera cronologia. O fato de o particular ocupar a posição de contratado no momento em que ocorreu a falha não demonstra, por si só, que ele juridicamente a causou.

A exigência de culpabilidade requer atenção especial quando o contratado é pessoa jurídica. Nesse caso, a análise não pressupõe investigação psicológica de uma vontade empresarial, mas a reconstrução de condutas organizacionais verificáveis: decisões de seus representantes, rotinas de prevenção, comunicações internas, disponibilidade de meios para cumprir a obrigação e providências efetivamente adotadas diante de obstáculos previsíveis. A demonstração desses

elementos permite avaliar a censurabilidade da atuação empresarial sem presumir culpa pelo simples resultado, respeitadas as particularidades do tipo legal imputado. A comparação com o regime de responsabilidade objetiva da Lei nº 12.846/2013, tratado adiante, reforça a necessidade de não transferir automaticamente pressupostos entre sistemas sancionatórios distintos.

A quarta etapa é o exame da culpabilidade, conforme os elementos e as particularidades da infração imputada. A doutrina de Rafael Munhoz de Mello (2007) oferece aqui uma referência importante ao sustentar a exigência de dolo ou culpa no Direito Administrativo Sancionador e rejeitar a mera voluntariedade como fundamento bastante para punição. Trata-se da orientação doutrinária adotada neste estudo, e não da afirmação de que a Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente um elemento subjetivo uniforme para todos os tipos do art. 155. A análise deve ser ajustada ao tipo imputado. Condutas fraudulentas possuem estrutura subjetiva distinta de uma execução defeituosa decorrente de negligência, e não cabe presumir um único padrão de culpabilidade para todo o art. 155.

Culpabilidade, neste artigo, é utilizada como exigência de censurabilidade pessoal da conduta dentro dos limites próprios do Direito Administrativo Sancionador. Sua análise envolve aquilo que era exigível do contratado nas circunstâncias concretas, o conhecimento ou previsibilidade relevante, as medidas de prevenção adotadas e a possibilidade de comportamento diverso. A categoria não serve para desculpar falhas empresariais ordinárias, mas para impedir que punição seja fundada apenas no resultado.

O erro também pode ser juridicamente relevante. A complexidade normativa das contratações não transforma toda interpretação equivocada em causa de exclusão da responsabilidade, assim como a dúvida jurídica não elimina automaticamente a censura. O que importa é verificar, quando a defesa suscitar a questão e houver pertinência, se o erro atingiu elemento relevante da infração e se era evitável nas circunstâncias. O estudo de Munhoz de Mello sobre erro de tipo e erro de proibição fornece base teórica para essa análise (Mello, 2007).

A quinta etapa é a individualização da sanção. Somente depois de estabelecidas a materialidade, a tipicidade, a imputação e, conforme a estrutura da infração examinada, os pressupostos de censurabilidade pertinentes, é possível escolher e dimensionar a resposta. O art. 156 oferece critérios expressos e eles devem aparecer na motivação. Natureza e gravidade da infração, peculiaridades do caso, agravantes, atenuantes, danos e integridade não são ornamentos retóricos; são variáveis jurídicas que explicam por que a sanção escolhida é adequada.

Quadro 1 – Percurso analítico do juízo sancionatório em cinco etapas

Etapas	Pergunta jurídica
1. Fato contratual	O que efetivamente ocorreu e qual obrigação contratual foi afetada?
2. Tipicidade	O fato comprovado corresponde a qual infração do art. 155 da Lei nº 14.133/2021?
3. Imputação causal	O resultado pode ser juridicamente atribuído à conduta do contratado, consideradas causas concorrentes e a atuação da Administração?
4. Culpabilidade	A conduta é censurável nas circunstâncias concretas e qual elemento subjetivo é exigido pelo tipo examinado?
5. Individualização	Qual sanção é juridicamente adequada e em que intensidade, à luz do art. 156, § 1º?

Fonte: elaboração própria (2026).

Considere-se, a título ilustrativo, uma obra em que a Administração libera tardiamente a frente de serviço e a empresa, após essa liberação, demora a mobilizar equipe suficiente. O cronograma evidencia a desconformidade, mas não resolve a imputação: é necessário separar o período causado pela atuação administrativa daquele atribuível ao contratado, verificar a exigibilidade de medidas de mitigação e examinar as justificativas apresentadas. Somente então será possível identificar eventual retardamento sem motivo justificado e fundamentar, se cabível, a escolha e a extensão da sanção. O exemplo mostra que a autonomia proposta não afasta a responsabilização, mas impede que a constatação do atraso substitua a análise da conduta.

A regulamentação do Tribunal de Contas da União oferece um contraponto operacional. A Portaria-TCU nº 127/2023 prevê procedimentos e critérios de gradação; sua alteração pela Portaria-TCU nº 103/2026 introduziu, entre outros ajustes, a possibilidade de arquivamento sumário em hipóteses cumulativamente delimitadas de reduzida expressão jurídica e impacto inexpressivo sobre a licitação ou a execução contratual. A solução pertence ao regime interno do Tribunal, não vincula outros entes e ilustra a importância de verificar, antes da punição, os pressupostos de cada resposta administrativa (Tribunal de Contas da União, 2023, 2026).

O Senado Federal adotou solução semelhante ao editar o Ato da Diretoria-Geral nº 15/2022, destinado à instauração e instrução de processos sancionatórios e à dosimetria das penalidades decorrentes do art. 155. A existência de regulamentações institucionais distintas revela uma característica importante da nova lei: os tipos e critérios gerais são nacionais, enquanto muitos detalhes procedimentais e de dosimetria precisam ser organizados por cada estrutura administrativa dentro de sua competência (Senado Federal, 2022).

3.2 Ônus argumentativo e suficiência da prova

O resultado é um ônus argumentativo qualificado da decisão sancionatória. Quanto mais grave a sanção e mais complexa a cadeia causal, maior a necessidade de tornar explícitas as premissas fáticas e jurídicas que sustentam a punição. Esse ônus não impede decisões

administrativas céleres; ao contrário, direciona a instrução para os pontos que efetivamente precisam ser provados e reduz a probabilidade de nulidade ou reforma posterior.

A exigência torna-se especialmente importante diante de fatos negativos ou justificativas causais. Se a imputação consiste em retardamento sem motivo justificado, a Administração pode exigir que o contratado apresente a justificativa que afirma existir, mas deverá examinar sua plausibilidade à luz do conjunto probatório. Se a inexecução é atribuída ao particular apesar de interferências administrativas documentadas, não basta afirmar que a obrigação final era sua. É necessário explicar por que essas interferências não romperam ou não reduziram a imputação causal e a censurabilidade da conduta.

O ponto exige uma distinção. Não se propõe aqui importar, sem mediações, toda a teoria processual penal da presunção de inocência ou estabelecer uma regra universal de distribuição estática do ônus da prova. Contratos administrativos geram deveres documentais e de cooperação, e determinados fatos podem estar mais facilmente demonstráveis pelo particular. A tese é de suficiência justificativa: para sancionar, a Administração precisa dispor de prova capaz de sustentar racionalmente os elementos constitutivos da infração que reconhece e enfrentar, de forma motivada, as hipóteses alternativas relevantes trazidas pela defesa.

A autonomia do juízo sancionatório possui uma consequência probatória. Se a sanção depende da demonstração de uma infração administrativa, cabe à Administração formar suporte probatório suficiente para os elementos da imputação que formula. O contratado tem o ônus de apresentar os fatos e documentos que sustentam sua defesa quando estejam sob sua esfera de disponibilidade, mas essa colaboração não converte a ausência de prova exculpatória em prova positiva da infração. A decisão punitiva precisa indicar quais elementos dos autos demonstram a conduta, seu enquadramento e a atribuição jurídica do resultado.

O Parecer nº JM-01/2023 da Advocacia-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República, oferece parâmetro procedimental ao exigir, para hipótese específica de declaração de inidoneidade relacionada ao art. 155, X, comprovação da conduta ilícita, devido processo, contraditório e ampla defesa (Advocacia-Geral da União, 2023). Não se transporta sua interpretação material para a inexecução contratual; registra-se somente a convergência quanto à necessidade de imputação demonstrada.

3.3 A objeção da responsabilidade objetiva e os limites da tese

Uma objeção precisa ser enfrentada. Pessoas jurídicas respondem objetivamente em determinados regimes administrativos, como ocorre na Lei nº 12.846/2013 para atos lesivos ali definidos. Seria possível concluir, a partir dessa experiência, que a Administração também poderia sancionar objetivamente o contratado por toda infração da Lei nº 14.133/2021? A resposta exige cuidado porque regimes sancionatórios diferentes não podem ser fundidos sem autorização normativa (Brasil, 2013).

A própria Lei nº 14.133/2021 reconhece essa distinção no art. 159 ao determinar que atos previstos como infrações na nova lei ou em outras normas de licitações que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846/2013 sejam apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito e a autoridade competente definidos na Lei Anticorrupção. A previsão confirma a convivência de regimes e a necessidade de identificar qual fundamento jurídico sustenta cada responsabilização (Brasil, 2021).

A tese deste artigo não afirma uma regra abstrata segundo a qual qualquer sanção administrativa depende sempre do mesmo elemento subjetivo. Sustenta algo mais seguro: nas infrações contratuais da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve reconstruir os elementos do tipo imputado e justificar a censurabilidade da conduta de acordo com esse regime, sem importar responsabilidade objetiva de outra lei e sem transformar o resultado contratual em presunção absoluta de infração.

Essa leitura também permite qualificar um precedente do Tribunal de Contas da União formado sob a Lei nº 10.520/2002. No Acórdão 754/2015-Plenário, o Tribunal assentou que a sanção então prevista no art. 7º não dependia da comprovação de dolo ou má-fé, mas exigia a prática injustificada do ato tipificado. O precedente, além de se referir a regime legal anterior, não autoriza converter o resultado contratual em responsabilidade objetiva, pois preserva a necessidade de identificar a conduta, seu enquadramento e a ausência de justificação. Neste estudo, ele serve especialmente para afastar a equiparação entre culpabilidade e dolo específico (Tribunal de Contas da União, 2015).

No Acórdão 316/2024-Plenário, referente à desistência injustificada de proposta, o Tribunal de Contas da União reconheceu o dever de apurar conduta tipificada no art. 155 mesmo sem prejuízo ao erário (Tribunal de Contas da União, 2024). O precedente não examina inexecução contratual e não transforma o dano em requisito universal: apenas quando integra a própria descrição típica ele precisa ser demonstrado como elemento da infração, sem prejuízo de sua relevância para a dosimetria nas demais hipóteses.

4 Instrução, dosimetria e controle da decisão sancionatória

A qualidade do juízo sancionatório depende da instrução. Uma decisão extensa não corrige um processo que deixou de investigar a causa do fato, ignorou documentos relevantes ou não permitiu defesa sobre a imputação efetivamente acolhida. O processo deve ser pensado como mecanismo de produção de uma decisão confiável, e não apenas como sequência formal de notificações.

O primeiro cuidado é a separação entre notícia de irregularidade e acusação. Relatórios de fiscalização, comunicações do gestor e registros de ocorrência informam que existe um problema a ser apurado. A instauração precisa transformar essa informação em imputação suficientemente delimitada, indicando fatos e possível enquadramento, sem antecipar a culpa do contratado.

Essa passagem protege tanto a Administração, que organiza sua investigação, quanto o acusado, que compreende o objeto da defesa.

O segundo cuidado é probatório. Documentos contratuais, ordens de serviço, comunicações, medições, registros de fiscalização, cronogramas, notificações e manifestações técnicas devem ser analisados em conjunto. Em controvérsias de natureza técnica, a decisão jurídica não pode suprir por intuição aquilo que depende de conhecimento especializado. A prova técnica integra a formação do nexa e pode ser decisiva para distinguir execução deficiente, impossibilidade superveniente, falha de projeto ou evento externo.

O terceiro cuidado está no contraditório substancial. Receber uma defesa e mencioná-la na decisão não basta quando os argumentos capazes de alterar a conclusão permanecem sem resposta. Se o contratado demonstra que determinada etapa dependia de liberação administrativa, a decisão precisa enfrentar o dado. Se apresenta prova de que notificou previamente um risco, é necessário avaliar sua relevância. A motivação revela a qualidade do contraditório porque mostra se a defesa participou efetivamente da formação do convencimento.

O quarto cuidado é a congruência. A decisão deve responder à infração que foi objeto do processo. Mudanças relevantes de tipificação, inclusão de fatos novos ou agravamento fundado em circunstância sobre a qual não houve oportunidade de manifestação podem comprometer a validade do procedimento. A busca da verdade material convive com a necessidade de defesa e não autoriza surpresa sancionatória.

A dosimetria merece tratamento separado porque costuma ser o ponto em que decisões formalmente corretas perdem densidade. Identificar a infração não responde automaticamente qual sanção deve ser aplicada nem por quanto tempo. O art. 156 estabelece advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade, relacionando as espécies às infrações e reservando espaço para avaliação da gravidade (Brasil, 2021).

A advertência, por exemplo, é aplicável exclusivamente à inexecução parcial do art. 155, I, quando não se justificar penalidade mais grave. O impedimento alcança as hipóteses indicadas no § 4º do art. 156 quando não houver razão para sanção mais severa, enquanto a declaração de inidoneidade possui hipóteses e prazos próprios. A expressão legal “quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave” exige motivação comparativa e impede escolha puramente nominal.

A multa exige cuidado adicional: o percentual estipulado no edital ou no contrato deve respeitar os limites do art. 156, § 3º, sem dispensar a proporcionalidade. O Enunciado 36 do Conselho da Justiça Federal recomenda examinar a penalidade também à luz do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, de modo que a quantificação seja fundamentada e considere consequências práticas pertinentes (Conselho da Justiça Federal, 2023).

Brito (2025), em estudo sobre o processo de contas, propõe parâmetros normativos de dosimetria para ampliar a individualização, a previsibilidade e o controle das decisões. A contribuição é comparativa: escalas e competências daquele regime não se transferem às

contratações públicas. Sob a Lei nº 14.133/2021, parâmetros internos devem permanecer subordinados aos critérios do art. 156, § 1º, e às particularidades demonstradas do caso.

A dosimetria precisa revelar o peso atribuído às circunstâncias relevantes. Dizer apenas que foram “consideradas” gravidade, atenuantes e danos pouco informa. Uma motivação consistente explica quais fatos aumentaram ou reduziram a censura, por que determinado dano é relevante e como o histórico contratual repercutiu na escolha. Não é necessário transformar a decisão em fórmula matemática, mas o caminho entre critérios e resultado deve ser compreensível.

A existência de programa de integridade, prevista no inciso V do § 1º do art. 156, também exige avaliação material. A mera apresentação de documentos formais não deve produzir benefício automático, assim como a Administração não pode ignorar um programa efetivo que tenha contribuído para prevenção, detecção e resposta. A lei fala em implantação ou aperfeiçoamento conforme normas e orientações dos órgãos de controle, o que demanda análise compatível com a realidade da organização.

A desconsideração da personalidade jurídica prevista no art. 160 da Lei nº 14.133/2021 confirma essa preocupação. A extensão dos efeitos sancionatórios a administradores, sócios com poderes de administração, sucessoras ou empresas controladas e coligadas depende das hipóteses legais de abuso, facilitação, encobrimento, dissimulação ou confusão patrimonial, com contraditório, ampla defesa e análise jurídica prévia. A lei não admite extensão automática da sanção pelo simples vínculo societário (Brasil, 2021).

A exigência de análise jurídica prévia no art. 160 revela uma garantia institucional expressa quando se cogita desconsiderar a personalidade jurídica. No âmbito próprio do Tribunal de Contas da União, a Portaria-TCU nº 103/2026 também tornou obrigatória a manifestação de sua Consultoria Jurídica para declaração de inidoneidade e nas hipóteses recursais que especifica. Esses parâmetros não universalizam o parecer obrigatório, mas evidenciam a relevância do controle jurídico das sanções mais graves (Brasil, 2021; Tribunal de Contas da União, 2026).

Para a advocacia pública, o percurso permite delimitar o controle de juridicidade sem deslocar competências. A procuradoria não substitui a avaliação técnica sobre medições, cronogramas, qualidade ou causalidade fática, mas verifica se as premissas relevantes estão documentadas, se o enquadramento legal corresponde aos fatos apurados, se os argumentos defensivos foram efetivamente enfrentados e se a sanção decorre de motivação coerente com o art. 156, § 1º. A mesma estrutura pode orientar minutas, fluxos internos e parâmetros de dosimetria, preservada a competência decisória da autoridade administrativa.

Há, por fim, uma dimensão de aprendizado institucional. Processos sancionatórios revelam padrões de falha que podem indicar problemas de planejamento, edital, fiscalização, matriz de riscos ou seleção de fornecedores. Se a Administração registra as causas das ocorrências em vez de apenas contabilizar penalidades, o contencioso contratual pode retroalimentar futuras contratações. A função sancionatória deixa de operar isoladamente e passa a integrar a governança da contratação.

5 Conclusão

A leitura sistemática da Lei nº 14.133/2021 evidencia que a execução contratual e o exercício do poder sancionador, embora possam partir dos mesmos fatos, exigem qualificações jurídicas distintas. As expressões “dar causa” e “sem motivo justificado” presentes no art. 155, aliadas aos critérios de individualização do art. 156, afastam a passagem automática da desconformidade contratual para a punição.

A autonomia defendida é relativa: os processos contratual e sancionatório podem compartilhar documentos e acontecimentos, mas a penalidade depende da identificação de tipo legal, imputação juridicamente sustentada, censurabilidade exigível na hipótese examinada e individualização da resposta, com defesa e prova suficientes.

O estudo sistematizou essa passagem em cinco etapas: delimitação do fato contratual, tipicidade, imputação causal, culpabilidade e individualização da sanção. A ordem é analítica e não impede que uma mesma prova repercuta em fases distintas; serve para revelar pontos em que a certeza sobre a falha de execução foi indevidamente utilizada como presunção de infração.

Para gestores e comissões, o percurso exige acusação delimitada, investigação das causas, enfrentamento da defesa e motivação concreta da dosimetria. Para a advocacia pública, identifica onde a insuficiência é jurídica e onde se exige complementação técnica, sem substituir o gestor nem a autoridade julgadora.

A contribuição específica reside em tornar verificável a passagem do fato à imputação e desta à sanção nos contratos administrativos, distinguindo consequências obrigacionais de consequências punitivas. Ao organizar pressupostos já presentes na lei e na dogmática sancionatória, o percurso permite reconhecer lacunas de prova e fundamentação antes da decisão, favorecendo respostas administrativas individualizadas, controláveis e compatíveis com a governança das contratações.

Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Parecer nº JM-01, de 6 de abril de 2023.**

Processo nº 00688.000125/2023-52. Licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: AGU, 2023. Aprovado por despacho do Presidente da República em 10 abr. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/pareceres/2023-2026/prc-jm-01-2023.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRITO, Thiago da Cunha. Dosimetria das sanções no Tribunal de Contas da União: contribuições para a construção de um modelo normativo. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 88–107, 2025. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12i1p88-107>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/225311>. Acesso em: 10 set. 2026.

CARVALHO, Guilherme Luiz Sever. A culpabilidade e a atividade sancionadora do Tribunal de Contas da União. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBInf*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 151–184, 2026. DOI: <https://doi.org/10.64568/rbinf.v15i28.1267>. Disponível em: <https://rbinfdireito.com.br/index.php/rbinf/article/view/1267>. Acesso em: 24 set. 2026.

COLONTONIO, Carlos Ogawa. O artigo 155, inciso X, da Lei 14.133/2021 como norma de abertura sistemática: “comportar-se de modo inidôneo” e “fraude de qualquer natureza” sob a perspectiva da interpretação conforme à Constituição. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, [S. l.], v. 13, n. 22, p. 229–251, 2026. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/249>. Acesso em: 24 set. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal: enunciados aprovados**. Enunciado 36. Brasília, DF: CJF, 2023. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras_publicacoes/2o-simposio-de-licitacoes-e-contratos-da-justica-federal/@@download/arquivo. Acesso em: 24 set. 2026.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 5, n. 22, p. 25–57, 2007. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v5i22.624>. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/624>. Acesso em: 10 set. 2026.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Ato da Diretoria-Geral nº 15, de 2022**. Dispõe sobre o processo administrativo sancionatório e a dosimetria na aplicação de penalidades decorrentes da prática de infrações definidas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, no âmbito do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=14380102>. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão 316/2024-Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 28 fev. 2024. Processo TC 019.256/2023-0. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>

doc/acordao-completo/316/2024/Plen%C3%A1rio. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão 754/2015-Plenário**. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 8 abr. 2015. Processo TC 015.239/2012-8. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/754/2015/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2025. Seções 5.8 e 6.1.8, Infrações e sanções administrativas. Manual atualizado em 29 ago. 2025. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Portaria-TCU nº 103/2026**. Altera a Portaria-TCU nº 127, de 4 de julho de 2023, que dispõe sobre o processo de apuração de responsabilidade e aplicação de sanções em licitações e contratos administrativos no âmbito do Tribunal. BTCU Administrativo, Brasília, DF, n. 121, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/norma/Portaria/TCU/103/2026/>. Acesso em: 24 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Portaria-TCU nº 127, de 4 de julho de 2023**. Dispõe sobre o processo de apuração de responsabilidade e aplicação de sanções em licitações e contratos administrativos no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 set. 2026.