

Larissa Alves Cabral

**O processo administrativo punitivo nas licitações e  
contratos administrativos da Assembleia Legislativa do  
Estado de Minas Gerais: uma tentativa de aprimoramento**

Belo Horizonte

2015

Larissa Alves Cabral

**O processo administrativo punitivo nas licitações e contratos administrativos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: uma tentativa de aprimoramento**

Monografia apresentada ao XII Programa de Especialização em Administração Pública, ênfase em Direito Administrativo, da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do título de especialista em Administração Pública.

Professora Orientadora: Camila Antunes Notaro

Belo Horizonte

2015

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 O PROCESSO LICITATÓRIO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Considerações preliminares.....</b>	<b>10</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>17</b>
<b>4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES A LICITANTES E CONTRATADOS NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>19</b>
<b>4.1 A legislação específica sobre licitações e contratos administrativos.....</b>	<b>19</b>
<b>4.2 Os princípios do processo administrativo punitivo.....</b>	<b>23</b>
<b>4.3 As etapas do processo administrativo punitivo da ALMG.....</b>	<b>24</b>
<b>5 ANÁLISE QUALITATIVA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>25</b>
<b>5.1 As categorias condutas dos licitantes e contratados e as sanções administrativas aplicadas.....</b>	<b>25</b>
<b>5.2 Ponderações sobre a instauração de processos administrativos.....</b>	<b>27</b>
<b>6 OS CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DE PENAS NO DIREITO PENAL.....</b>	<b>30</b>
<b>7 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>32</b>
<b>7.1 Definição de critérios para aplicação de penalidades administrativas à luz dos parâmetros do Direito Penal.....</b>	<b>32</b>
<b>7.2 Criação de um grupo de trabalho para revisão da Deliberação da Mesa da Assembleia Legislativa nº 2.598, de 2014.....</b>	<b>33</b>
<b>7.3 Interpretação conforme a Constituição.....</b>	<b>34</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>39</b>
--------------------------	-----------

<b>APÊNDICE – QUADRO DE TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS E ESTABELECIMENTO DE PENAS MÍNIMAS</b> .....	<b>42</b>
--	-----------

## RESUMO

Apresentou-se o processo administrativo utilizado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais para a aplicação de sanções a licitantes e contratados, tendo em vista a constatação de ausência de critério para guiar o gestor público na escolha e aplicação das penalidades. Diante disso, o problema objeto do estudo diz respeito às possibilidades de aprimoramento do processo administrativo punitivo da Assembleia Legislativa. Para contextualização do tema, analisaram-se as normas gerais e especiais aplicáveis, a saber: Leis Federais nº 8.666, de 1993, e 10.520, de 2002; Leis Estaduais 13.994, de 2001, e 14.167, de 2002, Decretos Estaduais nº 44.786, de 2008, e 45.902, de 2012; e Deliberação da Mesa da Assembleia Legislativa nº 2.598, de 2014. Ademais, fez-se uma análise qualitativa de 47 processos administrativos instaurados para apuração de irregularidades no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 e 1º de janeiro de 2015. Exemplificou-se a ausência de critério objetivo para a aplicação de penalidades por meio dos 24 processos que resultaram na incidência da sanção administrativa de advertência a condutas diversas, quais sejam: a) não apresentação dos documentos de habilitação exigidos no edital dos certames, após a devida convocação para tanto pelo pregoeiro; b) não apresentação de amostra, mesmo tendo havido convocação para tanto; c) apresentação de amostra em desconformidade com o edital; d) inexecução total. Frente ao problema apontado, foram propostas as seguintes possibilidades de aprimoramento do referido processo sancionatório: a) definição de critérios para aplicação de penalidades administrativas à luz dos parâmetros do Direito Penal; b) criação de um grupo de trabalho para revisão da Deliberação da Mesa da Assembleia Legislativa nº 2.598, de 2014; c) interpretação conforme a Constituição da referida normal especial.

**Palavras-chave:** Processo Administrativo Punitivo; Conduta Punível; Sanção Administrativa.

## ABSTRACT

The present paper reports the administrative process used by the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais to impose sanctions to bidders and contractors, considering an absence of standard to guide public manager in choosing and applying penalties. Therefore, the object problem of this study concerns to possibilities of improvement the administrative punitive process. For contextualization, the following general and special applicable rules were analyzed: Federal Laws nº 8.666, de 1993 and 10.520, de 2002; State Laws 13.994, of 2001, and 14.167, of 2002, State Decree nº 45.902, of 2012; and Board Decision of Legislative Assembly nº 2.598, of 2014. Furthermore, it was performed a qualitative analysis of 47 initiated administrative procedures to investigate irregularities during the period between 1 January 2014 and 1 January 2015. The problem of absence of an objective standard to apply penalties was exemplified by means of the 24 procedures that resulted in incidence of warning administrative penalty to different conducts, namely: a) failure to submit the qualification documents required in the bidding notice, even after due summons by crier; b) no sample exhibition, despite the bidder having been convened; c) sample exhibition in violation of the bidding notice; d) total non-performance. Face the mentioned problem, the following possibilities of improvement the administrative punitive process were proposed: a) definition of criteria to apply administrative penalties in light of Criminal Law parameters; b) creation of a work group to review Board Decision of Legislative Assembly nº 2.598, of 2014; c) interpretation of that special rule according to the Constitution.

**Keywords:** Administrative Punitive Process; Punishable Conduct; Administrative Penalty.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS**

**ALMG** – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

**CAFIMP** – Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual

**CGE** – Controladoria-Geral do Estado

**CPL** – Comissão Permanente de Licitação

**CR/88** – Constituição da República Federativa do Brasil

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública do Estado de Minas Gerais vem buscando, cada vez mais, aprimorar seus processos de trabalho, tendo em vista as novas metodologias da Gestão Pública Contemporânea e os princípios que devem nortear a atividade administrativa, segundo as previsões constitucionais e legais.

A análise do processo administrativo utilizado na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e a pesquisa por normas que disciplinem a aplicação de sanções aos licitantes e contratados nos demais órgãos públicos do Estado revelou a inexistência de um padrão para a escolha e gradação das penalidades a serem aplicadas aos particulares.

Tal ausência de critério para a penalização dos licitantes e contratados gera insegurança jurídica e vício no processo administrativo, hábeis a ensejar questionamentos judiciais pelos licitantes e contratados ou pelos órgãos de controle externo.

Dessa forma, o problema objeto do estudo que se apresenta diz respeito ao aprimoramento do processo administrativo utilizado pela ALMG para aplicação de sanções aos licitantes e contratados.

Assim, como objetivo geral, destaca-se a verificação das possibilidades de aprimoramento do processo administrativo utilizado pela ALMG para a aplicação de sanções aos licitantes e contratados. Para se alcançar tal objetivo, foram necessárias as seguintes ações: a) analisar as penalidades previstas no Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos; b) pesquisar as balizas para aplicação de penalidades previstas na literatura especializada em licitações e contratos administrativos; c) identificar, nos processos administrativos punitivos da ALMG, elementos que influenciam as penalidades, à semelhança das circunstâncias judiciais, agravantes e atenuantes, causas de aumento e diminuição, no processo penal; d) elaborar um quadro de tipificação e critérios de dosimetria da pena para a aplicação de sanções a licitantes e contratados do Estado.

A relevância do trabalho reside no fornecimento de critérios para os procedimentos de aplicação de penalidades da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, de forma que às variadas condutas dos particulares sejam dadas respostas baseadas nos princípios norteadores das atividades da Administração Pública.

Em relação à estrutura do trabalho em análise, tem-se que: a) no capítulo 2, são feitas considerações preliminares a respeito do processo licitatório, o que abrange o conceito, a finalidade, a base legal e as modalidades de licitação; b) no capítulo 3, é apresentada a metodologia de estudo, que consiste em pesquisa bibliográfica e análise documental; c) no capítulo 4, especifica-se o processo licitatório na ALMG, tendo em vista as normas gerais e especiais que dispõem sobre o tema; c) no capítulo 5, é demonstrado o problema da ausência de critério objetivo para a aplicação de penalidades administrativas, por meio da análise qualitativa de 47 processos administrativos punitivos selecionados para compor a amostra; d) no capítulo 6, são explicados os critérios de aplicação de sanção do Direito Penal, tendo em vista que eles são considerados parâmetros para o estabelecimento de critérios para a aplicação de sanções no processo administrativo punitivo da ALMG; e) no capítulo 7, constam as propostas de aprimoramento do processo administrativo punitivo em tela, quais sejam: e.1) a definição de critérios para a aplicação de penalidades administrativas à luz dos parâmetros do Direito Penal; e.2) a criação de um grupo de trabalho para revisão da Deliberação da Mesa da ALMG nº 2.598/2014; e.3) a interpretação conforme a Constituição da Deliberação nº 2.598/2014.

## 2 O PROCESSO LICITATÓRIO

### 2.1 Considerações preliminares

O processo licitatório é o conjunto de atos administrativos que visa à escolha da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública. Como exemplos de definições doutrinárias, que convergem ao destacar o objetivo de seleção da proposta mais vantajosa para o Estado, citam-se as concepções de Hely Lopes Meirelles, Marçal Justen Filho e Jessé Torres Pereira Júnior, a saber:

A licitação é um procedimento administrativo mediante o que a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. (MEIRELLES, 2004, p. 266).

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos exigidos. (JUSTEN FILHO, 2010, p.11).

Selecionar a proposta mais vantajosa é, a um só tempo, o fim de interesse público que se quer alcançar em toda licitação (sentido amplo) e o resultado que se busca em cada licitação (sentido estrito). (PEREIRA JÚNIOR, 2002, p. 53).

O instituto da licitação tem previsão constitucional e legal. Na Constituição da República de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988), essa disciplina está no inciso XXI do artigo 37, segundo o qual as contratações públicas devem ser precedidas de licitação:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, 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. (BRASIL. Constituição, 1988, art. 37, XXI).

No que toca à legislação, a Lei federal nº 8.666 (BRASIL. Presidência da República, 1993), traz normas gerais sobre licitações e contratos administrativos,

que são de observância obrigatória para todos os entes da Federação, tendo em vista a competência privativa da União para editar normas gerais sobre essa temática, nos termos do art. 22, inciso XXVII da CR/88 (BRASIL. Constituição, 1988). Essa reserva de competência para a União não exclui a possibilidade de os demais entes federados expedirem normas específicas a respeito de licitação e contratação administrativa.

Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais dispôs sobre a matéria por meio das Leis Estaduais 13.994, de 2001, e 14.167, de 2002 (MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2001; MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2002), e dos Decretos Estaduais nº 44.786, de 2008, e 45.902, de 2012 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2008; MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2012). E a Assembleia Legislativa, além de nortear seus procedimentos de contratação por todo o arcabouço normativo já exposto, editou a Deliberação da Mesa nº 2.598, de 2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014), que dispõe sobre os procedimentos licitatórios e a celebração e a execução de contratos.

É importante destacar, também, os princípios norteadores da licitação expressos no artigo 3º da Lei federal 8.666/1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993), quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Além desses, é preciso citar os princípios da adjudicação compulsória, ampla defesa e desenvolvimento nacional sustentável.

Por fim, destacam-se as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. De acordo com Marçal Justen Filho (2010, p. 262), a concorrência, a tomada de preços e o convite correspondem às modalidades comuns, enquanto o concurso e o leilão seriam as modalidades especiais. A distinção se justifica pelo fato de os dois últimos tipos estarem voltados a fins específicos que, nos termos dos incisos III e IV do art. 22 da Lei nº 8.666/1933, são: a) no concurso, a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico a ser premiado; e b) no leilão, a seleção de proposta para alienação de bens ou direitos do Estado (BRASIL. Presidência da República, 1993).

A distinção entre as modalidades comuns está no procedimento adotado para as fases de divulgação, proposição e habilitação. Ainda com base em Justen Filho (2010, p. 265-266), citam-se as principais características das referidas modalidades comuns. Na concorrência, a fase de divulgação comporta maior amplitude; deve ser respeitado um prazo mínimo de 45 ou 30 dias (conforme for aplicável o inc. I, alínea “b”, ou inc. II, alínea “a”, ambos do parágrafo 1º do art. 21) entre a última publicação e a data de apresentação das propostas. E qualquer interessado pode participar da licitação, sem necessidade de atendimento a requisitos previstos para tomada de preços ou convite. Essa amplitude na participação produz reflexos sobre a fase de habilitação, na qual a Administração examina se o concorrente apresenta condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada.

Na tomada de preços, como regra, podem participar os interessados que tiverem sido previamente cadastrados, admitindo-se, também, aqueles que atenderem às condições exigidas. E o convite é o procedimento mais simplificado dentre as modalidades comuns de licitação. Por meio dele, a Administração escolhe interessados que não precisam estar previamente cadastrados. Mas, além dos convidados, podem participar os que se manifestem com antecedência de até 24 horas da apresentação da proposta, desde que cadastrados.

Como a maior parte dos processos licitatórios da ALMG é voltada para a contratação de bens e serviços comuns, a modalidade predominante é o pregão, regido pela Lei federal 10.520/2002 (BRASIL. Presidência da República, 2002). Além dessa peculiaridade quanto ao objeto, no pregão, ocorre a inversão das fases de competição e habilitação, tendo em vista o objetivo de sua adoção que é o alcance da eficiência nos processos de contratação públicos.

## **2.2 A disciplina sancionatória da Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002**

A aplicação de sanções a licitantes e contratados tem dois objetivos precípuos, um repressivo e outro pedagógico. Dessa forma, espera-se que os infratores fiquem intimidados e não reincidam na conduta punível. Além disso,

almeja-se estimular os demais particulares a não incorrerem nas condutas objeto de sancionamento.

Nesse sentido, a Lei federal nº 8.666/1933 dedica o Capítulo IV da Seção II às sanções administrativas. O artigo 87 da norma prevê quatro sanções administrativas, nos seguintes termos:

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

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior (BRASIL. Presidência da República, 1993).

A crítica que se faz a esse dispositivo é a ausência de uma tipificação mínima, sendo que cabe ao administrador eleger a sanção a ser aplicada e ajustá-la à conduta apurada. Conforme alerta José Roberto Pimenta Oliveira em relação à ausência de tipicidade na Lei federal nº 8.666/1993:

Para o art. 87 ser constitucional, deve-se ter a especificação das infrações contida nos editais e nas respectivas minutas de contrato. Não é possível inovar, querer estabelecer essa tipificação depois de realizada a licitação; pelo contrário, isso deve constar no edital. (OLIVEIRA, 2013, p. 854).

Em relação ao tratamento dado às sanções pela Lei do Pregão, tem-se um agravamento das condutas sobre as quais incidirão as sanções previstas. Assim, é possível falar que essa norma trouxe alguma tipificação, conforme se pode observar na leitura do dispositivo:

Art. 7º - Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o

retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (BRASIL. Presidência da República, 2002).

Existe uma discussão doutrinária<sup>1</sup> em torno da aplicação do citado artigo 7º, se seria isolada ou integrada ao artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993). Esse questionamento deu origem a uma interpretação segundo a qual só uma das leis pode prevalecer no caso concreto, sendo a Lei nº 8.666/1993 a norma geral e a lei do Pregão, a norma especial. Portanto, de acordo com os critérios da especialidade, a segunda norma seria aplicável somente aos casos em que a licitação é realizada por meio do Pregão.

Contudo, de acordo com disciplina do artigo 22, inciso XXVII, da CR/88, “é competência privativa da União legislar sobre **normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades**” (BRASIL. Constituição, 1988, grifo nosso). Dessa forma, a Lei do Pregão, fruto do exercício dessa competência constitucional, nada mais fez além de criar uma nova modalidade licitatória que não foi inserida na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993). Frisasse, portanto, que ambos os regramentos são normas gerais, por sua finalidade, objeto e função constitucional.

Sob essa perspectiva e tendo em vista a técnica de interpretação da lei conforme a Constituição e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, os dois diplomas legais mencionados se integram e se complementam, formando um único sistema sancionatório no âmbito da legislação nacional. O que falta à Lei nº 8.666/1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993), a tipologia de sancionamento contratual público, existe no artigo 7º da Lei do Pregão (BRASIL. Presidência da República, 2002).

---

<sup>1</sup> Tal discussão doutrinária é abordada por Fábio Mauro de Medeiros no artigo “Os efeitos das sanções da Lei de Pregão em face dos que contratam com o poder público sobre as sanções previamente existentes na Lei 8.666/93”, publicado na Revista Trimestral de Direito Público (nº 56, p. 212-229, 2011).

Nos dizeres de Fábio Mauro de Medeiros, a Lei do Pregão ajusta a gravidade do comportamento do particular, na medida em que:

Os comportamentos ou tipos administrativos descritos no artigo 7º da Lei do Pregão podem ser redistribuídos entre as sanções previamente existentes na Lei 8.666/1993. Nas descrições de comportamentos mais graves, o “impedimento de contratar e licitar” se identifica parcialmente com a “declaração de inidoneidade” em comportamentos com conteúdo doloso, que seja crime ou atente contra a competitividade e razão de ser do Estado, que é servir ao público. (MEDEIROS, 2012).

Sob essa perspectiva, o referido autor propõe um modelo de cláusula padrão, na qual são redistribuídos os comportamentos tipificados do artigo 7º e os limites de prazo para as 4 sanções previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a saber:

A licitante total ou parcialmente inadimplente estará sujeita à aplicação das sanções previstas nos arts. 86, 87 e 88 da Lei federal nº 8.666/93 combinada como art. 7º da Lei 10.520/2002, a saber:

- a) advertência, nas hipóteses de execução irregular de que não resulte prejuízo para o fornecimento;
- b) multa moratória de 0,5% (cinco décimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso injustificado na providência necessária e 1% por dia após o 30º dia de atraso acumulada com as multas cominatórias abaixo:
  - b.1) multa de 5% (cinco por cento) do valor do total do contrato por faltas médias, assim entendidas aquelas que acarretam transtornos significativos e, na sua reincidência, esse percentual será de 10% (dez por cento);
  - b.2) multa de 10% (dez por cento) do valor total do contrato, nas hipóteses de inexecução total, com ou sem prejuízo para o ente público contratante;
- c) suspensão temporária do direito de participar em licitação ou impedimento de contratar com a entidade licitante e descredenciamento no SICAF, por prazo não superior a 2 (dois) anos, entre outras, nas hipóteses:
  - c.1 Convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato;
  - c.2 Ensejar injustificado retardamento da execução de seu objeto,
  - c.3 Não mantiver a proposta,
  - c.4 Falhar gravemente na execução do contrato,
  - c.5 Na reiteração excessiva de mesmo comportamento já punido ou omissão de providências para reparação de erros.
- d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, por no mínimo 2 anos e, no máximo, pelo prazo de até 5 anos, entre outros comportamentos e em especial quando:

- d.1 Apresentar documentação falsa exigida para o certame,
- d.2 Comportar-se de modo inidôneo,
- d.3 Cometer fraude fiscal,
- d.4 Fraudar na execução do contrato. (MEDEIROS, 2012).

Essa proposta tem amparo na interpretação sistemática e teleológica e demais princípios do Direito Público já destacados, consistindo em parâmetro que pode ser seguido pela Administração Pública.

### 3 METODOLOGIA

O trabalho proposto é eminentemente teórico e os métodos de abordagem e de procedimento serão o indutivo e o monográfico, pois, a partir da análise de casos particulares, espera-se fazer generalizações. Além disso, trata-se de um estudo descritivo, do tipo documental, com análise retrospectiva de processos administrativos punitivos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Foram selecionados 47 processos administrativos instaurados no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 e 1º de janeiro de 2015. Esse quantitativo representa a totalidade de processos abertos na ALMG para a apuração de irregularidades cometidas por licitantes e contratados. Além disso, elegeu-se o referido período por ser o intervalo de tempo mais recente para análise dos casos concretos à luz da legislação em vigor.

A variável do processo licitatório analisada é a conduta dos licitantes ou contratados. Já as variáveis relacionadas às penalidades são rescisão, advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

A fim de esclarecer os objetivos do estudo proposto e levantar informações sobre o tema, fez-se uma pesquisa bibliográfica nos ramos do Direito Público afetos ao tema, para a obtenção de conceitos do Direito Administrativo, Direito Constitucional e do Direito Penal relacionados às condutas reputadas como irregulares ou ilícitas nos procedimentos licitatórios e de contratação pública e aqueles atinentes à dosimetria da pena. De acordo com Michel (2005), a pesquisa bibliográfica ou estudo exploratório:

É uma fase da pesquisa cujo objetivo é auxiliar na definição de objetivos e levantar informações sobre o assunto objeto de estudo. Entretanto, o estudo exploratório ou pesquisa bibliográfica pode ser considerado uma forma de pesquisa, na medida em que se caracteriza pela busca, recorrendo a documentos, de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna de conhecimento. Este tipo de pesquisa procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos, dispensando a elaboração de hipóteses (MICHEL, 2005, p. 32).

Vale destacar que os critérios de sancionamento do Direito Penal são a base para a análise da aplicação de penalidades no processo administrativo punitivo da ALMG. Tal comparação se revelou possível, tendo em vista a identificação, nos processos administrativos selecionados, de elementos que influenciam as sanções à semelhança do que fazem as circunstâncias judiciais, as circunstâncias atenuantes e agravantes e as causas de aumento e diminuição do processo penal.

Além disso, as sanções administrativas e as de caráter penal sujeitam-se a regime jurídico bem semelhante, decorrente do poder punitivo do Estado, que é um só. Como bem destaca Marçal Justen Filho (2015, p. 1139), “os princípios fundamentais do Direito Penal devem ser respeitados, especialmente pela impossibilidade de distinção precisa e absoluta entre sanções administrativas e penais”.

## **4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES A LICITANTES E CONTRATADOS NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

### **4.1 A legislação específica sobre licitações e contratos administrativos**

Os processos de contratação da ALMG são realizados predominantemente por meio de Pregão eletrônico, tendo em vista que os objetos são bens e serviços comuns e se busca celeridade, economicidade e racionalização de recursos públicos.

Quando os licitantes e contratados descumprem alguma prescrição legal ou contratual, é dever da Administração instaurar um processo administrativo para apurar a irregularidade, haja vista o princípio da indisponibilidade do interesse público. Tal investigação pode culminar na aplicação das sanções administrativas previstas nos parâmetros normativos que regem tais processos. De acordo com o entendimento de Agélica Petian:

Sanção administrativa é consequência negativa atribuída pelo ordenamento jurídico ao sujeito que não cumpre o comportamento por ele previamente determinado e aplicada por quem esteja no exercício de função administrativa (PETIAN, 2008, p. 945).

As referidas normas que disciplinam o procedimento licitatório e os contratos deste decorrentes, incluindo a previsão das penalidades cuja aplicação visa à manutenção da disciplina nas contratações públicas, são: a) as Leis Estaduais nº 13.994, de 2001, e 14.167, de 2002 (MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2001; MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2002); b) os Decretos Estaduais nº 44.786, de 2008, e 45.902, de 2012 (MINAS GERIAS. Assembleia Legislativa, 2008; MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2012); e c) a Deliberação da Mesa da Assembleia nº 2.598, de 2014 (MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa, 2014).

Ainda que as infrações e as sanções aplicáveis aos licitantes e contratados estejam previstas em lei, não existe uma tipificação que guie o gestor público na eleição das penalidades a serem aplicadas a cada infração cometida.

A solução que os gestores públicos adotam para a ausência de tipificação na legislação, com base no poder discricionário da Administração Pública, é a elaboração de editais e contratos com uma tipificação clara e precisa das infrações administrativas e respectivas sanções, tendo em vista os princípios constitucionais do devido processo legal, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Pode-se dizer que as normas gerais que dispõem sobre contratos e licitações possuem um baixo grau de juridicidade, tendo em vista a teoria dos graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. Segundo tal teoria, que tem como um dos defensores, o professor Gustavo Binbenbim (2008, p. 208), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, não existem atos administrativos puramente vinculados ou discricionários, mas graus de vinculação à ordem jurídica, que variam conforme a norma e a situação em que se desenvolve uma atividade administrativa.

Segundo essa doutrina, existem atos: a) vinculados por regras; b) atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados; e c) atos vinculados diretamente por princípios. Nos casos de atos que possuem um baixo grau de juridicidade, a liberdade decisória do administrador é maior, tendo em vista que sua atividade funda-se em normas jurídicas com alto teor de abstração. Conseqüentemente, aumenta-se a necessidade de incidência do controle externo.

Tratando-se de contratações públicas, a discricionariedade pode ferir a impessoalidade e ensejar tratamento diferenciado a situações semelhantes, pois caberá ao gestor individualizar, com base em sua sensibilidade e experiência, sanções aplicáveis aos fatos concretos, tendo em vista os parâmetros genéricos das normas gerais que dispõem sobre licitações e contratos administrativos. Dessa forma, defende-se a limitação da discricionariedade nessa esfera de atuação do administrador, por meio da tipificação dos fatos puníveis e existência de critérios objetivos de adequação das penas às condutas.

Tratando das espécies de sanções administrativas, a Lei estadual nº 13.994, de 2001 (MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2001), e sua regulamentação, o Decreto Estadual nº 45.902, de 2012 (MINAS GERAIS. Governo

do Estado, 2012), além de destacarem as sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993), elencam condutas que podem ensejar a inserção de fornecedores no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP).

Essas condutas estão elencadas no artigo 45 do Decreto Estadual nº 45.902/2012 (MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2012), a saber: 1) não cumprir ou cumprir parcialmente obrigação decorrente de contrato firmado com órgão ou entidade da administração pública estadual; 2) praticar ato ilícito visando a frustrar os objetivos de licitação no âmbito da administração pública estadual; 3) sofrer condenação definitiva por praticar, por meio doloso, fraude fiscal no recolhimento de qualquer tributo; 4) demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a administração pública em virtude de ato ilícito praticado; 5) esteja cumprindo penalidade prevista nos incisos III ou IV do art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993), na vigência deste Decreto.

O artigo 46 do referido Decreto traz as condutas que caracterizam o descumprimento total ou parcial de obrigação contratual, quais sejam: 1) não atendimento às especificações técnicas relativas a bens, serviços ou obra prevista em contrato ou instrumento equivalente; 2) retardamento imotivado de fornecimento de bens, da execução de obra, de serviço, ou de suas parcelas; 3) paralisação de obra, de serviço ou de fornecimento de bens, sem justa causa e prévia comunicação à Administração Pública Estadual; 4) entrega de mercadoria falsificada, furtada, deteriorada, danificada ou inadequada para o uso, como se verdadeira ou perfeita fosse; 5) alteração de substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; 6) prestação de serviço de baixa qualidade; 7) não assinatura de contrato decorrente de Ata de Registro de Preços nos prazos estabelecidos em edital, frustrando ou retardando o fornecimento.

O Manual do CAFIMP, em sua apresentação, (MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado, 2012) explica que o cadastro em análise é o instrumento utilizado pela Administração Pública do Estado de Minas Gerais para impedir que fornecedores inidôneos licitem ou contratem com os seus órgãos e entidades, moralizando os procedimentos de aquisição de bens e serviços pela

administração e evitando prejuízos decorrentes de contratações danosas ou frustradas.

A Deliberação da Mesa 2.598/2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014), com base nas determinações da legislação federal e estadual mencionadas, estabelece as penalidades aplicáveis aos licitantes e contratados da seguinte forma:

§ 5º-A – Sem prejuízo do disposto no § 5º, serão estabelecidas no instrumento convocatório e no contrato, garantida a ampla defesa, as seguintes penalidades a que fica sujeito o contratado:

I – no caso de atraso injustificado na entrega dos produtos ou na execução da prestação do serviço:

- a) advertência por escrito;
- b) multa de mora de até 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) sobre o valor do contrato por dia de atraso, até o limite de trinta dias corridos, após o qual será caracterizada a inexecução total do contrato, sem prejuízo da possibilidade de aplicação das multas compensatórias em caso de inexecução parcial ou total injustificada previstas nos incisos II e III;

II – no caso de inexecução parcial injustificada da prestação do serviço, caracterizada pela não realização dos serviços definidos no contrato por cinco dias úteis seguidos ou por quinze dias úteis intercalados em cada período de vigência contratual, ou de inexecução parcial injustificada na entrega dos produtos:

- a) advertência por escrito;
- b) multa compensatória de até 0,5% (zero vírgula cinco por cento) por dia sobre o valor do contrato, até o limite de 15% (quinze por cento);
- c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração por prazo não superior a dois anos;
- d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que haja a sua reabilitação, a qual será realizada sempre que o contratado ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base na alínea “c” deste inciso;

III – no caso de inexecução total injustificada da prestação do serviço, caracterizada após decorridos trinta dias corridos, consecutivos ou não, durante cada período de vigência contratual, ou de inexecução total no caso de contratação de bens:

- a) advertência por escrito;
- b) multa compensatória de até 20% (vinte por cento) sobre o valor do contrato;
- c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração por prazo não superior a dois anos;
- d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que haja a sua reabilitação, a qual será realizada sempre que o contratado ressarcir a administração

pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base na alínea “c” deste inciso.  
(Parágrafo acrescentado pelo art. 3º da Deliberação da Mesa nº 2.604, de 15/12/2014.)

Nos casos de aplicação da penalidade constante da alínea “c”, a suspensão temporária do direito de licitar, a autoridade competente, que é o ordenador de despesas, encaminhará os autos do processo administrativo punitivo à Controladoria-Geral do Estado (CGE) para a adoção das providências necessárias à inclusão do nome da empresa no CAFIMP.

Destaca-se que o rol de condutas hábeis a ensejar a inclusão do nome da pessoa física ou jurídica no cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a administração pública estadual é um modelo de tipificação de infrações administrativas bastante razoável e exemplo do que se defende neste trabalho como estratégia de aprimoramento do processo administrativo de aplicação de penalidades na ALMG.

#### **4.2 Os princípios do processo administrativo punitivo**

É importante destacar que a atividade administrativa punitiva nas licitações e contratos não está delineada exclusivamente pelas normas já apontadas. De acordo com o estudo de José Roberto Pimenta Oliveira (OLIVEIRA, 2013, p. 854), há um conjunto de princípios materiais e processuais norteadores da atividade punitiva do Estado, que decorrem da interpretação das normas processuais contidas na Constituição da República de 1988. São eles: 1) Legalidade; 2) Tipicidade; 3) Irretroatividade; 4) Proporcionalidade; 5) Individualização da pena; 6) Culpabilidade; 7) Prescritibilidade; e 8) Devido Processo Legal, que envolve: a) contraditório; b) ampla defesa; c) impessoalidade; d) imparcialidade; e) presunção de inocência; f) autoridade competente; g) juiz natural; h) duração razoável do processo; i) vedação ao *bis in idem* e a *reformatio in pejus*.

O princípio da legalidade é baliza de qualquer atividade da Administração Pública e, por isso, a punição só é legítima se estiver prevista em lei, o que também conceitua a tipicidade. Já a irretroatividade diz respeito aos efeitos da

punição, que se materializam para o futuro. A proporcionalidade, diretamente ligada à ideia de razoabilidade, evita excessos e torna a ação do Estado adequada, necessária e imposta na medida tolerável pelo particular.

Além disso, em decorrência dos princípios da individualização da pena e da culpabilidade, o Estado deve particularizar a conduta do licitante ou contratado para verificar o grau de culpabilidade e a respectiva sanção a ser aplicada, pois a responsabilidade, no caso de que se trata, é subjetiva. Já a prescritibilidade tem a ver com a existência de prazo para que o Estado puna os particulares que cometem irregularidades na licitação.

Por fim, o devido processo legal é o princípio norteador de qualquer atividade sancionatória do Estado e garantido pela Constituição da República de 1988. Nesse princípio, estão incluídas as seguintes garantias: a) contraditório; b) ampla defesa; c) impessoalidade; d) imparcialidade; e) presunção de inocência; f) autoridade competente; g) juiz natural; h) duração razoável do processo; i) vedação ao *bis in idem* e a *reformatio in pejus*.

#### **4.3 As etapas do processo administrativo punitivo da ALMG**

No caso de o licitante ou contratado deixar de cumprir obrigação legal ou contratual na ALMG, o seguinte procedimento deve ser seguido, de acordo com as disposições do artigo 101 da Deliberação da Mesa nº 2.598, de 2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014): 1) O gestor do contrato deve enviar à autoridade competente um parecer técnico relatando a irregularidade constatada, para a instauração de processo administrativo; 2) A autoridade competente, após analisar o parecer técnico, notificará o contratado da abertura do processo administrativo, resguardando o direito à ampla defesa; 3) A defesa prévia apresentada será submetida ao gestor do contrato para análise; 4) O gestor do contrato se manifestará sobre a defesa e, se considerá-la insuficiente para justificar a irregularidade apurada, informará a estimativa de eventual prejuízo que a falta possa ter causado à Assembleia Legislativa; 5) A autoridade competente aplicará a penalidade cabível e o contratado será devidamente notificado, sendo facultada a apresentação de recurso.

Essas disposições se aplicam aos casos de realização de licitação na modalidade pregão, quando o licitante deixar de entregar documentação exigida para o certame, nos termos do parágrafo 4º do referido artigo 101. Destaca-se que tal disciplina é aplicada às demais condutas irregulares que se apura na fase licitatória do processo de contratação pública.

## **5 ANÁLISE QUALITATIVA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

A seção que se inicia trata da análise qualitativa da totalidade de processos administrativos instaurados para apuração de irregularidades no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 e 1º de janeiro de 2015.

Exemplificou-se a ausência de critério objetivo para a aplicação de penalidades por meio dos 24 processos que resultaram na incidência da sanção administrativa de advertência a condutas diversas, quais sejam: a) não apresentação dos documentos de habilitação exigidos no edital dos certames, após a devida convocação para tanto pelo pregoeiro; b) não apresentação de amostra, mesmo tendo havido convocação para tanto; c) apresentação de amostra em desconformidade com o edital; e d) inexecução total.

Analisados os referidos casos concretos, são feitas algumas ponderações a respeito da abertura dos processos administrativos punitivos em tela, haja vista a proposta de ação efetiva do Pregoeiro e da CPL para correção das irregularidades apuradas.

### **5.1 As categorias condutas dos licitantes e contratados e as sanções administrativas aplicadas**

A amostra de processos administrativos punitivos selecionados para este trabalho é composta por 47 processos administrativos, instaurados no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 e 1º de janeiro de 2015 para apuração de irregularidades cometidas por licitantes e contratados. Esse número corresponde à totalidade de processos instaurados no período de análise. Desse total, em 22 casos, não houve a instauração de processo punitivo; em 1 deles, houve a aplicação da penalidade de suspensão temporária do direito de licitar; e, nos outros 24 processos, aplicou-se a sanção de advertência. As empresas não foram identificadas, para se resguardar o devido sigilo.

A explicação para a não abertura de processo punitivo nos 22 casos referidos é o exercício do poder discricionário da autoridade competente para instaurar o procedimento. Julgou-se que as irregularidades apontadas pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), pregoeiro ou gestores de contrato não causaram prejuízo que justificasse o manejo de recursos humanos e materiais para se abrir um processo administrativo para punição.

A penalidade de suspensão temporária foi aplicada a uma licitante que participou de um pregão eletrônico para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção corretiva e reforma de mobiliário, com fornecimento de peças. Ocorre que a pregoante, primeira classificada no certame, apresentou certidão de regularidade com a Fazenda Estadual em desconformidade com as informações disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais. Após a devida apuração, ficou demonstrada a conduta de apresentação de documentação falsa à Administração Pública e se aplicou uma suspensão do direito de licitar por dois anos.

Esse tipo de conduta, além de qualquer outro prejuízo que possa causar, lesa o princípio da moralidade e deve ser punida de forma rigorosa, sobretudo no Pregão, pois, de acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Essa característica de postergar-se o exame da regularidade formal dos participantes para momento posterior denota confiança por parte da Administração, o que, em contrapartida, gera para aqueles o dever objetivo de diligência quanto às condições habilitadoras. Assim, eventual descumprimento desse dever, ainda que por omissão, produz efeitos mais severos na avaliação da culpabilidade do licitante (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Cível 1.0024.07.44/1999-5/004, 2009).

Os 24 processos nos quais houve a aplicação da sanção de advertência a condutas diversas exemplificam a situação que se discute neste estudo, a ausência de critério objetivo para a aplicação de sanções administrativas.

As condutas que ensejaram a aplicação da sanção de advertência são: a) não apresentação dos documentos de habilitação exigidos no edital dos

certames, após a devida convocação para tanto pelo pregoeiro (16 processos); b) não apresentação de amostra, mesmo tendo havido convocação para tanto (4 processos); c) apresentação de amostra em desconformidade com o edital (2 processos); d) inexecução total (2 processos). Observou-se que a conduta de não apresentação de documentos é a mais recorrente (dezesesseis casos).

## **5.2 Ponderações sobre a instauração de processos administrativos**

O procedimento punitivo na Assembleia Legislativa envolve, no mínimo, cinco momentos processuais, a saber: a) a comunicação da irregularidade pela CPL, pregoeiro ou gestor de contrato à autoridade competente; b) a notificação do licitante ou contratado da abertura do processo administrativo pela autoridade competente; c) a análise da defesa prévia apresentada; d) aplicação de penalidade; e e) apreciação de eventual recurso.

A correção das condutas irregulares na fase licitatória, sobretudo a de não apresentação de documentos, que representa o maior número de processos punitivos abertos (16), pode ser feita pelo próprio Pregoeiro ou CPL. Assim, propõem-se, como vias alternativas à abertura de processos administrativos punitivos, atos como o envio de mensagens pelo correio eletrônico, contato pelo telefone cadastrado no Portal de Compras do Estado ou mensagens pelo *chat* deste sistema. Dessa forma, a Administração pode concentrar seus recursos humanos e materiais nas irregularidades e inexecuções contratuais mais graves e geradoras de prejuízo efetivo.

Essas possibilidades se coadunam com os princípios da economia processual, celeridade e razoabilidade. Quanto a eventuais alegações de ofensa ao princípio da indisponibilidade do interesse público pelo descumprimento do dever de abertura de processo administrativo para apuração de irregularidades nas licitações e contratos, o Pregoeiro ou a CPL podem emitir parecer atestando que a conduta objeto de solução pelas vias alternativas ao processo administrativo punitivo não causou prejuízo financeiro nem às rotinas de contratação da Instituição que justifique a instauração de processo administrativo.

Tal alternativa pode ser utilizada em situações como as dos 22 casos da amostra que não ensejaram a abertura de processo administrativo punitivo. Neles, a autoridade competente julgou que o dano causado à Administração Pública não justificava a abertura de processo punitivo. Não necessariamente a reação da Administração ao dano deve ser a instauração de processo, pelas razões já apresentadas, motivo pela qual se propõe a atuação do Pregoeiro e da CPL.

Quanto à fase de aplicação da pena propriamente dita, a gestão dos processos administrativos punitivos na Assembleia Legislativa revelou a ausência de uma tipificação, pois a Deliberação da Mesa nº 2.598/2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014), à semelhança das normas gerais que dispõem sobre o tema, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL. Presidência da República, 1993) e 10.520/2002 (BRASIL. Presidência da República, 2002), em menor escala, apresenta um rol de condutas puníveis e confere à Administração a discricionariedade para eleger a sanção aplicável a cada caso.

Dessa forma, existe o risco iminente de aplicação de penalidades de forma arbitrária e em desacordo com os princípios norteadores das atividades da Administração Pública, sobretudo o do devido processo legal.

Percebe-se, a partir da amostra, a ausência de critério de punição, pois, a condutas diversas, a saber, *não apresentação dos documentos de habilitação e inexecução total do objeto*, foi aplicada a mesma sanção, a de advertência. Esta é a sanção que põe fim à primariedade do licitante ou contratado, pois é aplicada a infrações mais leves e com o objetivo de abalar moralmente o particular. Às infrações mais graves, como é o caso da inadimplência absoluta, deve-se aplicar uma penalidade mais severa, cumulada com a advertência ou com a multa, se for o caso.

O critério de aplicação de sanções pela Administração Pública não pode ser apenas a discricionariedade, tendo em vista os princípios da legalidade e da proporcionalidade, haja vista as previsões dos artigos 37, 5º, II, e 84, IV, da CR/88 (BRASIL. Constituição, 1988), e artigo 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº

9.784/1999 (BRASIL. Presidência da República, 1999). Dessa forma, segundo Fábio Mauro de Medeiros e Marçal Justen Filho:

O fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. (MEDEIROS, 2011, p. 216).

Ainda quando se insista acerca da legalidade e da ausência de discricionariedade, é pacífico que o sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 849).

Assim, é preciso fazer uma gradação entre as condutas menos e mais graves, pois uma coisa é a licitante não apresentar os documentos de habilitação, outra é a empresa, já contratada, não cumprir o objeto ajustado. Ou seja, a intensidade da penalidade deve corresponder na justa medida à gravidade da conduta ilícita. Essa justa medida é obtida por meio do sopesamento das circunstâncias fáticas de cada caso objeto de atenção do administrador.

Além disso, na amostra selecionada não se observou casos de reincidência dos licitantes e contratados. Contudo, o elevado número de fatos aos quais se aplicou a sanção de advertência pode ser um indício de que tal pena não tem cumprido a função preventiva do sancionamento. Em outras palavras, o universo de empresas que se relacionam com o Estado para firmar contratos decorrentes de licitação não se intimida com a possibilidade de sofrer a incidência de uma sanção de advertência, caso cometa alguma irregularidade durante o procedimento licitatório.

## 6 OS CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DE PENAS NO DIREITO PENAL

Nesta seção, explica-se o procedimento de aplicação de sanções penais, tendo em vista que os parâmetros do Direito Penal são considerados bastante razoáveis para orientar o estabelecimento de critérios para aplicação das penalidades administrativas a licitantes e contratados na ALMG.

O processo de aplicação das sanções penais é estruturado em torno do princípio da individualização da pena, direito constitucionalmente reconhecido no artigo 5º, XLVI, da CR/88. É possível entender a individualização como a adequação entre o fato concreto punível e a pena estabelecida em lei, aplicada como resposta do Estado a um comportamento anteriormente considerado reprovável.

Esse processo é desenvolvido em três momentos que se complementam, a saber, a individualização legislativa, judiciária e administrativa. A primeira ocorre por ato do Poder Legislativo, que estabelece em lei os tipos penais e as sanções correspondentes. Também é fruto da atividade legislativa a disciplina do cálculo da pena que o juiz de direito aplica concretamente.

A segunda intervenção na individualização da pena é feita pelo Poder Judiciário, quando o magistrado, em consonância com os preceitos legais, determina a pena a ser aplicada ao caso concreto, sua quantidade e forma de ser executada. É nesse momento que ocorre o que os doutrinadores denominam de dosimetria da pena, ou seja, o ajustamento da sanção penal ao fato punível, tendo em vista os aspectos objetivos e subjetivos que circundam o crime.

Por fim, tem-se a individualização administrativa, que ocorre na fase de execução da pena, momento em que a sanção determinada em juízo é efetivamente cumprida, de acordo com as determinações da Lei nº 7.210, de 1984 (BRASIL. Presidência da República, 1984), a Lei de Execução Penal.

É preciso destacar que a fixação da sanção penal envolve três momentos: estabelecimento da pena base, da pena provisória e da pena definitiva. Inicialmente, o juiz penal estabelece a pena suficiente e necessária para a resposta

do Estado ao crime praticado, levando em consideração alguns critérios previstos no artigo 59 do Código Penal (BRASIL. Presidência da República, 1940). Trata-se das circunstâncias judiciais, que recebem tal denominação porque é o juiz quem avalia o caso concreto e define o ponto de partida (pena base) do processo sancionatório. Aqui, merece destaque a culpabilidade, que tem relação com a reprovação pessoal que recai sobre o autor do crime e é a circunstância que permite ao julgador estabelecer os limites mínimo e máximo da pena a ser aplicada.

Em seguida, a pena fixada sofre a influência das circunstâncias agravantes e atenuantes, previstas no artigo 61, 62, 65 e 66 do Código Penal (BRASIL. Presidência da República, 1940), e que podem ter relação com aspectos objetivos ou subjetivos do crime. As circunstâncias objetivas são aquelas relacionadas à concretude dos fatos, aos meios e modos de execução do crime, por exemplo. E as subjetivas têm a ver com aspectos emocionais e de personalidade do autor do fato punível, como a motivação. Elas também contribuem para guiar o juiz na tarefa de ajustar a pena prevista em lei à conduta efetivamente aplicada, contudo, sem ultrapassar os limites já traçados pela culpabilidade.

A terceira fase do ajustamento da pena ao fato é a fixação da pena definitiva, momento em que entram em cena as causas de aumento e de diminuição, que estão distribuídas ao longo do Código Penal.

## **7 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**

### **7.1 Definição de critérios para aplicação de penalidades administrativas à luz dos parâmetros do Direito Penal**

Os parâmetros de adequação das sanções administrativas às condutas reprováveis dos licitantes e contratados propostos neste trabalho são objetivos, diante da dificuldade de apuração de elementos subjetivos, como dolo e culpa (do processo penal). A experiência e subjetividade do gestor público podem indicar a intenção do licitante ou contratado de prejudicar as rotinas de contratação da Administração Pública ou de infringir as normas que tratam da matéria. Mas a prova desse ânimo é de difícil produção no processo administrativo.

Sob essa perspectiva, ao analisar o caso concreto, sugere-se ao gestor público a análise de elementos como: a) o histórico de contratação das empresas com a Assembleia Legislativa; b) a reincidência; c) a quantificação do dano; e d) os atos e condutas meramente protelatórios. A escolha desses elementos decorreu da análise do universo de processos administrativos selecionados para a composição da amostra deste trabalho, à luz dos fatores que influenciam a aplicação das penas no processo penal.

Dessa forma, diante das condutas irregulares praticadas, propõe-se às autoridades competentes para a aplicação das penalidades a análise dos seguintes parâmetros: às empresas que nunca sofreram processo administrativo punitivo e que tenham um histórico regular de contratação com a Instituição recairá uma advertência, quando cometerem infrações leves, sanção que põe fim a primariedade da empresa. Já aos licitantes e contratados que tenham um histórico de contratação marcado por condutas irregulares e que já tenham sofrido imposição de penalidade administrativa, recairão as demais sanções, conforme a quantificação do dano causado e respectiva gradação da pena aplicável.

A quantificação do dano pode ser feita por meio da manifestação, nos autos do processo administrativo punitivo, das autoridades administrativas

responsáveis pela deflagração do processo licitatório e pela gestão do contrato. Assim, os respectivos gestores públicos podem descrever o prejuízo causado e fazer a quantificação devida, sejam as repercussões do dano financeiras ou não.

Quanto às condutas que podem ser consideradas meramente protelatórias, citam-se, por exemplo: a) a apresentação de documentos incompatíveis com o solicitado; b) a apresentação de amostras fora das especificações editalícias; c) não apresentação de documentos ou amostras injustificadamente; e c) o abandono injustificado do certame. Frisa-se que tais comportamentos, conforme já destacado, podem ser corrigidos no âmbito da Comissão de Licitação ou pelo pregoeiro.

Tomando como base a tipificação estabelecida nos artigos 45 e 46 do Decreto Estadual nº 45.902, de 2002 (MINAS GERAIS. Governo do Estado, 2002), e nos elementos objetivos acima descritos, elaborou-se um quadro de condutas puníveis, que é Apêndice deste trabalho. Caberá a um grupo de trabalho sobre o qual trata o próximo item definir as sanções cabíveis e validar a proposta junto à Mesa da Assembleia, que detém a competência para disciplinar a matéria.

## **7.2 Criação de um grupo de trabalho para revisão da Deliberação da Mesa da Assembleia Legislativa nº 2.598, de 2014.**

Propõe-se a criação de um grupo de trabalho para revisão da Deliberação da Mesa nº 2.598/2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014), no que toca ao sancionamento das condutas. O escopo desse grupo é o objeto do trabalho que se apresenta, o aperfeiçoamento do processo administrativo punitivo existente. Para tanto, serão necessárias as seguintes ações: a) mapear o processo administrativo existente; b) fazer um estudo comparativo das normas que dispõem sobre licitações e contratos administrativos nos outros órgãos do Estado de Minas Gerais; c) estabelecer as sanções aplicáveis ao rol exemplificativo de condutas passíveis de punição constantes do quadro que compõe o Apêndice; d) definir critérios que influenciam a aplicação das penalidades; e) apresentar proposta de treinamento sobre gestão de contratos para os gestores da Casa.

O mapeamento do processo administrativo punitivo de que se trata será necessário para a identificação e conhecimento aprofundado de eventuais problemas existentes no fluxo que se inicia com a notificação da licitante ou contratada e termina com a efetiva aplicação de sanção. Após a apuração de eventuais problemas, é importante que se coteje o processo em estudo aos dos demais órgãos da Administração Pública Estadual, para se identificar uma possível inspiração para melhoria.

Além disso, caberá ao grupo analisar a proposta de tipificação de condutas puníveis de que trata o Apêndice deste trabalho e definir critérios objetivos para nortear o gestor na condução do sancionamento. À semelhança do que ocorre no processo penal, no processo administrativo de aplicação de sanções também existem elementos objetivos, exemplificados no item anterior, que influenciam o administrador no ajuste da pena prevista em lei, edital ou contrato ao fato concreto punível.

Por fim, impõe-se a necessidade de treinamento dos gestores responsáveis pelo acompanhamento da execução contratual, para que sejam diligentes e remetam à autoridade competente processos com as informações necessárias à abertura do procedimento administrativo punitivo.

### **7.3 Interpretação conforme a Constituição**

A proposta é conferir à norma específica que rege os processos licitatórios e de contratação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Deliberação da Mesa nº 2.598/2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014), uma interpretação conforme a Constituição, que priorize a adequação entre a conduta punível e a pena aplicável e evite excessos e desvios de finalidade nas punições. Isso permitirá que o administrador, diante do rol de sanções administrativas previstas em lei, aplique as penas mais graves aos fatos mais reprováveis, observando o princípio da proporcionalidade.

Antes de se aprofundar na interpretação conforme, desenvolvida por Konrad Hesse, jurista alemão, é preciso tecer algumas considerações sobre a

Hermenêutica Constitucional e as formas clássicas de interpretação da norma jurídica.

De acordo com Bernardo Gonçalves Fernandes (2010, p. 140), a Hermenêutica é “o conjunto de teorias voltadas para a interpretação de algo, e não apenas de um texto escrito, mas de tudo o qual se possa atribuir sentido e significado”. E o ato de interpretar, no Direito, significa estabelecer o sentido e o alcance das normas, por meio de um processo racional e controlável. Conforme apregoa Konrad Hesse (1991, p. 22), ao situar a interpretação no rol de pressupostos da força normativa da Constituição: “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes em uma determinada situação”.

Como os textos legais permitem várias possibilidades interpretativas, é preciso haver critérios minimamente racionais que guiem a atividade do operador do Direito. Dessa maneira, surgiram os métodos clássicos de interpretação, quais sejam: a) interpretação lógico-gramatical, que busca o sentido e alcance da norma por meio da simples leitura do texto; b) interpretação histórico-evolutiva e sociológica, que leva em consideração os antecedentes do texto legal que se interpreta; c) a interpretação teleológica, que valoriza a finalidade da lei; d) a interpretação lógica, que tem nuances dos métodos histórico e teleológico; e) a interpretação sistemática, que busca o sentido e alcance do texto legal que se interpreta a partir da análise de todo o ordenamento jurídico.

É preciso destacar, também, alguns cânones hermenêuticos da interpretação constitucional, a saber: a) a unidade da Constituição, segundo a qual uma norma constitucional não pode ser isolada do conjunto sistemático ao qual ela está integrada; b) a concordância prática ou harmonização, de acordo com a qual não existe prevalência de um bem jurídico sobre o outro; c) a correção funcional, que apregoa o respeito à competência de cada órgão que realiza interpretação; d) a eficácia integradora, que tem a ver com a unidade da Constituição; e) a força normativa da Constituição, que visa à máxima eficácia das normas constitucionais; f)

a máxima efetividade, que orienta os intérpretes no sentido de otimizar a eficácia das normas; g) e a própria interpretação conforme a Constituição, que:

Impõe uma análise de compatibilidade (adequação) de uma norma infraconstitucional em face da Constituição, de modo que seu sentido esteja sempre em consonância com o padrão constitucional, eliminando quaisquer outros que não se adéquem a ele. (FERNANDES, 2010, p. 168-169).

Existe uma discussão doutrinária em torno da natureza jurídica da interpretação conforme a Constituição, se ela é uma espécie de interpretação, na qual a Constituição auxilia o intérprete na busca pelo sentido e alcance da norma, ou uma forma de controle de constitucionalidade, em que a Constituição é o parâmetro do controle. A maior parte da doutrina e o Supremo Tribunal Federal entendem que a interpretação conforme é uma técnica de controle de constitucionalidade.

Contudo, para o escopo do trabalho que se apresenta, prevalecem os contornos hermenêuticos da interpretação conforme. A análise que se faz da norma específica que trata de licitações e contratos na ALMG não visa ao questionamento de sua constitucionalidade. Pelo contrário, almeja-se encontrar a interpretação da Deliberação da Mesa 2.598/2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014) que se coadune com a Constituição, tendo em vista a supremacia desta e a unidade do ordenamento jurídico.

Quanto a possíveis questionamentos a essa tese com base na competência exclusiva do Poder Judiciário para o exercício da interpretação conforme a Constituição, Fábio Mauro de Medeiros (2011, p. 219) apregoa que é defensável que a Administração Pública dê aos comandos legais a interpretação mais próxima ao cumprimento dos fins do Estado Social de Direito. Não faria sentido o administrador aplicar uma norma de maneira arbitrária e ofendendo o princípio da proporcionalidade, para depois o Judiciário se manifestar pela inconstitucionalidade da lei ou de sua aplicação.

Além disso, sob a perspectiva hermenêutica que se adota, a interpretação conforme a Constituição é um princípio de interpretação de normas e,

como tal, pode ser utilizado por juízes, legisladores, administradores, doutrinadores e demais aplicadores do Direito.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentou-se o processo administrativo de aplicação de penalidades a licitantes e contratados na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, tendo em vista a constatação de ausência de critérios objetivos para a aplicação de penalidades. Diante disso, o problema objeto do estudo em tela são as possibilidades de aprimoramento desse processo de sancionamento.

Para tanto, discorreu-se sobre o procedimento licitatório no âmbito nacional e estadual, destacando as normas e princípios aplicáveis, para se contextualizar o tema. No que toca à ALMG, o mote do estudo foi a Deliberação da Mesa nº 2.598/2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014), que é a norma específica sobre licitações e contratos administrativos e cujo capítulo IV do título III é dedicado à descrição do procedimento de aplicação de penalidades a licitantes e contratados.

Demonstrou-se, a partir de casos concretos, a ausência de critério objetivo para guiar o gestor público na aplicação de penalidades. Para tanto, fez-se uma análise qualitativa de 47 processos administrativos instaurados para apuração de irregularidades, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 a 1º de janeiro de 2015. O desfecho de tais processos foi: a) em 22 casos, não houve a instauração de processo punitivo; b) em um deles, aplicou-se a penalidade de suspensão temporária do direito de licitar; c) nos outros 24 processos, houve a aplicação da sanção de advertência às condutas de não apresentação de documentos de habilitação; não apresentação de amostra; apresentação de amostra em desconformidade com o edital; e inexecução total.

A partir dessa análise, exemplificou-se a ausência de critério objetivo para a aplicação de sanções, tendo em vista que a condutas diversas foi aplicada a mesma penalidade. Além disso, diante do elevado número de casos apreciados nos quais incidiu a advertência, constatou-se que tal penalidade não tem sido suficiente para evitar o comportamento irregular de licitantes e contratados que se relacionam com a Administração Pública.

Sugeriu-se que as infrações mais leves, como a não apresentação de documentos, podem ser corrigidas no âmbito da CPL, por meio de comunicações do pregoeiro e equipe de apoio via correio eletrônico ou telefone cadastrados no Portal de Compras ou alertas no *chat* deste sistema. Considerando os princípios da razoabilidade e economia processual, essa alternativa pode otimizar a correção de casos simples e os recursos humanos e materiais envolvidos na instauração e acompanhamento de um processo administrativo.

Constatou-se que é possível aprimorar o processo administrativo analisado, por meio das seguintes propostas: a) definição de critérios para aplicação de penalidades administrativas à luz dos parâmetros do Direito Penal; b) criação de um grupo de trabalho para revisão da Deliberação da Mesa da Assembleia Legislativa nº 2.598, de 2014 (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2014); c) interpretação conforme a Constituição da referida norma especial.

É importante destacar que os resultados alcançados pelo grupo de trabalho proposto, em consonância com as outras duas propostas de aprimoramento do processo em comento, podem ensejar estudos em maior escala sobre o tema, de maneira que se tenha um modelo de processo administrativo punitivo para todos os órgãos públicos do Estado de Minas Gerais. Isso demandará, contudo, análises doutrinárias mais aprofundadas, amostras mais complexas e diversificadas, além de pesquisa de campo com os gestores públicos envolvidos no tema.

## REFERÊNCIAS

BINENJOM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº 2.248, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1940 [retificado em 3 jan. 1941]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 3 set. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm)>. Acesso em: 3 set. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) . Acesso em: 17 out. 2015.

BRASIL. Presidência da República. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1993 [republicado em 6 jul. 1994 e retificado em 6 jul. 1994]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jul. 2002 [retificado em 30 jul. 2002]. 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: 25 jul. 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juirs, 2010.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. Os efeitos das sanções da Lei de Pregão em face dos que contratam com o poder público sobre as sanções previamente existentes na Lei 8.666/93. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 56, p. 212-229, 2011.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. O novo entendimento do TCU acerca da aplicação de sanções no âmbito dos contratos administrativos (quando aplicá-lo). *Revista Virtual da AGU*, Brasília, ano 12, n. 131, dez. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, Gustavo Ribeiro de; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. *Licitações: das arrematações ao novo projeto de lei; uma evolução no processo de compras públicas*. Curitiba: CRV, 2014.

MICHEL, M. H. Pesquisa e metodologia científica. In: MICHEL, M. H. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 2005. p. 31-69.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação da Mesa 2.598, de 12 de outubro de 2014. Dispõe sobre os procedimentos licitatórios e a celebração e a execução de contratos no âmbito da Assembleia Legislativa. *Boletim da Secretaria*, p. 9, col. 1, 20 out 2014. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2598&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 3 set. 2015.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Lei 14.167, de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a adoção, no âmbito do Estado, do pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. *Minas Gerais, Diário do Executivo*, p. 2, col. 1, 11 jan. 2002. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14167&comp=&ano=2002>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto 44.786, de 18 de abril de 2008. Contém o regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do estado de minas gerais, e dá outras providências. *Minas Gerais, Diário do Executivo*, p. 1, col. 1, 19 abr. 2008. Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44786&comp=&ano=2008>. Acesso em 4 out. 2015.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto 45.902, de 27 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF –, previsto no art. 34 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 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. *Minas Gerais, Diário do Executivo*, p. 1, col. 1, 28 jan. 2012. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45902&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado. *Manual do Cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual*. 2012. Disponível em:

<<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/images/documentos/manual-do-cafimp.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0024.07.441999-5/004 – Relator: Exmo. Sr. Des. Nepomuceno Silva. *Diário do Judiciário*, Belo Horizonte, 13 mar. 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Palestra proferida na Jornada de Estudos NDJ de Direito Administrativo, realizada em 28/12/2012, nos auditórios NDJ. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, p. 854, ago. 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PETIAN, Angélica. Sanções administrativas nas licitações e contratações públicas. *Boletim de Licitações e Contratos*, p. 945-952, out. 2008.

ROCHA, Fernando A. N. Galvão. *Direito penal: curso completo - Parte Geral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

## APÊNDICE – QUADRO DE TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS E ESTABELECIMENTO DE PENAS MÍNIMAS

TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS E ESTABELECIMENTO DE PENAS MÍNIMAS	
CONDUTA	PENA
Deixar de apresentar os documentos de habilitação	1ª vez: 2ª vez:
Deixar de apresentar proposta de preço	1ª vez: 2ª vez:
Deixar de apresentar amostra	1ª vez: 2ª vez:
Apresentar amostra fora das especificações	1ª vez: 2ª vez:
Entregar produtos fora das especificações	1ª vez: 2ª vez:
Atrasar a entrega de amostra ou produto	1ª vez: 2ª vez:
Apresentar documentação falsa	1ª vez: 2ª vez:
Deixar de apresentar a documentação exigida para o certame	1ª vez: 2ª vez:
Ensejar o retardamento da execução do objeto da licitação	1ª vez: 2ª vez:
Não manter a proposta	1ª vez: 2ª vez:
Falhar ou fraudar a execução do contrato	1ª vez:

TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS E ESTABELECIMENTO DE PENAS MÍNIMAS	
CONDUTA	PENA
	2ª vez:
Comportar-se de modo inidôneo	1ª vez: 2ª vez:
Cometer fraude fiscal	1ª vez: 2ª vez:
Atrasar injustificadamente a prestação contratual	1ª vez: 2ª vez:
Descumprir total ou parcialmente a prestação contratual	1ª vez: 2ª vez:
Alterar a substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida	1ª vez: 2ª vez:
Prestar serviço de baixa qualidade	1ª vez: 2ª vez:
Descumprir especificação técnica relativa a bem, serviço ou obra prevista em contrato	1ª vez: 2ª vez:
Retardar imotivadamente a execução de obra, de serviço, de suas parcelas ou de fornecimento de bens	1ª vez: 2ª vez:
Paralisar obra, serviço ou fornecimento de bem, sem justa causa e prévia comunicação à Administração Pública Estadual	1ª vez: 2ª vez:
Entregar mercadoria falsificada, furtada, deteriorada, danificada ou inadequada para o uso, como se verdadeira ou perfeita fosse	1ª vez: 2ª vez:
Praticar ato ilícito visando frustrar os objetivos de licitação no âmbito da Administração Pública Estadual	1ª vez: 2ª vez:

TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS E ESTABELECIMENTO DE PENAS MÍNIMAS	
CONDUTA	PENA
Ter sofrido condenação definitiva por praticar, por meio doloso, fraude fiscal no recolhimento de qualquer tributo.	1ª vez: 2ª vez:
Praticar ato ilícito	1ª vez: 2ª vez: