

PENALIDADES NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O RECENTE ENTENDIMENTO DO STJ QUANTO À RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA

Alexandre Wagner Nester

Doutor em Direito do Estado pela USP

Mestre em Direito do Estado pela UFPR

Sócio da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

nester@justen.com.br

João Antonio Luz Bolognesi

Bacharel em Direito pela PUC-PR

Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

joao.bolognesi@justen.com.br

1. Objetivo do texto

O objetivo do texto é oferecer uma visão estruturada, ainda que sucinta, sobre a evolução legislativa das penalidades aplicáveis às licitações e contratações públicas no âmbito federal, mostrando como o ordenamento jurídico brasileiro disciplina a responsabilização administrativa de particulares e agentes envolvidos nesses processos.

Além disso, o texto examinará duas questões centrais e recorrentes na doutrina e na prática administrativa: o âmbito de incidência das penalidades e a controvérsia acerca da retroatividade da norma mais benéfica, com base no entendimento recentemente afirmado pelo Superior Tribunal de Justiça sobre esse tema.

2. A evolução legislativa das sanções administrativas nas licitações e contratações públicas

A evolução das sanções administrativas aplicáveis aos sujeitos privados que participam de licitações e contratações públicas no âmbito federal reflete um movimento contínuo de aprimoramento do controle estatal e do fortalecimento da integridade nas relações desses sujeitos com a Administração Pública.

Ao longo do tempo, esse regime sancionatório se desenvolveu para se tornar mais estruturado, consolidando mecanismos capazes de prevenir irregularidades, coibir práticas lesivas ao interesse público e assegurar maior segurança jurídica nos processos de contratação.

Esse desenvolvimento não apenas ampliou o alcance das medidas aplicáveis, como também tornou mais clara a responsabilização dos envolvidos, fornecendo os mecanismos para criar um ambiente contratual mais íntegro e alinhado às demandas contemporâneas de governança pública.

2.1. A disciplina da Lei 8.666/93 (antiga Lei Geral)

A Lei 8.666/93 disciplinava o regime sancionatório geral para licitações e contratos administrativos, aplicável às hipóteses de inexecução total ou parcial do contrato. O art. 87 da Lei previa as sanções administrativas de (i) advertência, (ii) multa, (iii) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a *Administração* por prazo não superior a dois anos, além da (iv) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a *Administração Pública*.

Contudo, o dispositivo não estabelecia com clareza os pressupostos de cabimento de casa sanção, nem o seu alcance dos seus efeitos. Em particular, a redação do inciso III suscitava dúvida ao fazer referência à “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração”. O texto legal deixava espaço para questionar a extensão subjetiva de seus efeitos: a sanção atingiria apenas o órgão ou entidade que a aplicou, ou irradiaria efeitos para toda a Administração Pública?

Contudo, embora o dispositivo não resolvesse expressamente a questão, a leitura sistemática da própria Lei 8.666/93 permitia extrair fundamentos para uma interpretação mais ampla. Com efeito, o art. 6º, XI, definia “Administração Pública” de forma abrangente, compreendendo a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao passo que o inciso XII reservava o termo “Administração” ao órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual aquela atua concretamente.

Essa distinção conceitual oferecia suporte à compreensão de que a sanção de suspensão temporária ou impedimento de contratação, previsto no inciso III do art. 87, deveria ficar circunscrita ao ente que a aplicou. Já a declaração de inidoneidade, prevista no inciso IV do art. 87, valeria para toda a (todos os entes da) Administração Pública.¹

2.2. A disciplina da Lei 10.520/02 (Lei do Pregão)

A Lei 10.520/02 (Lei do Pregão) previa a sanção específica para o licitante ou contratado que, convocado dentro do prazo de validade da proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução do objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal (art. 7º).

Nesses casos, poderia ser aplicado ao particular infrator a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

¹ Um dos signatários já defendeu no passado interpretação diversa (NESTER, Alexandre Wagner. A correta extensão da sanção prevista no art. 87, inc. III, da Lei 8.666/93: suspensão do direito de licitar por dois anos. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 25, mar. 2009). Contudo, há tempos rendeu-se ao entendimento ora exposto, decorrente da interpretação sistemática da Lei 8.666/93.

A lei também previa o descredenciamento do licitante ou contratado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º, pelo mesmo prazo.

2.3. A disciplina da Lei 12.462/11 (Lei do RDC)

Semelhante à Lei do Pregão, a Lei 12.462/11 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações) dispunha em seu art. 47 que ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas no instrumento convocatório e no contrato, bem como das demais cominações legais, o licitante que praticar as condutas descritas dos incisos I a VII.

2.4. As sanções previstas na Lei 8.443/92 (TCU)

A Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), por sua vez, prevê instrumentos próprios de responsabilização.

Em primeiro lugar, quando o Tribunal julga as contas irregulares, pode condenar o responsável ao pagamento da dívida atualizada, acrescida dos juros de mora devidos, nos termos do art. 19. A Lei também autoriza a aplicação de multa, nas hipóteses previstas nos arts. 57 e 58.

Existe a previsão, ainda, da declaração de inidoneidade do licitante fraudador, por até cinco anos, para participar de licitação na Administração Pública Federal, conforme o art. 46, bem como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60.

Regimes semelhantes, com variações próprias, também aparecem na legislação dos tribunais de contas estaduais e distrital. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por exemplo, prevê sanções como multa, imputação de débito, declaração de inidoneidade, inabilitação e proibição de contratar com o Poder Público municipal ou estadual, o que confirma a pluralidade de instrumentos sancionatórios no campo do controle externo.

2.5. A disciplina da Lei 13.303/16 (Lei das Estatais)

A Lei 13.303/16 (Lei das Estatais) adotou disciplina sancionatória própria. Previu advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora. Já aqui se percebe opção legislativa mais explícita quanto ao âmbito dos efeitos da sanção restritiva menos grave.

A Lei das Estatais antecipou, em alguma medida, técnica que viria a ser reafirmada pela Lei 14.133/21. Ao vincular o impedimento de contratar explicitamente à entidade sancionadora, o legislador deixou claro que a sanção menos severa não projetaria efeitos a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A gradação entre sanções passava, assim, a encontrar expressão não apenas na duração ou na autoridade competente, mas também no próprio alcance institucional de seus efeitos.

2.6. A disciplina da Lei 14.133/21 (Lei Geral)

A Lei 14.133/21 (nova Lei Geral) reorganizou o sistema sancionatório das licitações e contratações públicas. O art. 156 previu as penas de (i) advertência, (ii) multa, (iii) impedimento de licitar e contratar e (iv) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

A Lei preservou a existência de sanções de gravidade distinta e procurou discipliná-las de forma mais precisa, estabelecendo parâmetros de dosimetria que devem ser observados para a aplicação das penalidades (art. 156, § 1º) em conjunto com disposto no art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB).

Assim:

Art. 156. [...]

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

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

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

Art. 22. [...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Com base nesses critérios de proporcionalidade, o impedimento de licitar e contratar ocupa posição intermediária – sanção menos grave do que a declaração de inidoneidade, mas mais severa do que a advertência e, em muitos casos, mais relevante do que a própria multa. Seu prazo máximo foi ampliado em relação ao regime anterior, de dois para três anos (art. 156, § 4º).

A declaração de inidoneidade foi mantida como sanção mais severa. Sua lógica permanece ligada à constatação de comportamento especialmente grave, incompatível com a manutenção da confiança mínima necessária à contratação com a Administração Pública. Por isso, conserva alcance mais amplo.

A Lei 14.133/21 prevê, ainda, a reabilitação do sancionado (art. 163), condicionada ao transcurso do prazo da penalidade, ao ressarcimento dos prejuízos causados e ao atendimento das demais exigências legais.

3. A evolução legislativa sobre a amplitude dos efeitos da penalidade: da suspensão da Lei 8.666/93 ao impedimento de licitar da Lei 14.133/21

A evolução legislativa evidenciou uma mudança gradual na forma de tratar as sanções restritivas do direito de participar de licitações e contratar com o Poder Público. A Lei 8.666/93 estruturava esse regime a partir da figura da suspensão

temporária, cuja redação aberta deu margem a controvérsias relevantes quanto ao alcance de seus efeitos.

A Lei 14.133/21 consolida esse movimento ao definir de modo expresso o impedimento de licitar e seus pressupostos, duração e, sobretudo, seu alcance. Ao restringir os efeitos dessa sanção ao âmbito do ente federativo sancionador, o novo diploma confere maior precisão normativa a uma questão que, sob a Lei 8.666/93, permanecia sujeita a diferentes leituras.

O ponto central está em que a Lei 14.133/21 passou a tratar com maior clareza questão que ensejava controvérsia sob a disciplina da Lei 8.666/93, embora pudesse ser resolvida por meio da interpretação sistemática.

Ao disciplinar o impedimento de licitar e contratar, a nova Lei Geral delimitou expressamente seus efeitos ao âmbito do ente federativo que aplica a sanção. Da mesma forma ocorreu com a Lei 13.303/16 (Lei das Estatais), que vinculou o impedimento de contratar tão somente à entidade sancionadora.

A solução não surge em completa desconexão com o regime anterior, mas o explicita de modo mais direto e seguro. A sanção restritiva menos grave permaneceu vinculada ao ente sancionador, ao passo que a declaração de inidoneidade está expressamente vinculada a efeitos mais amplos.

4. Ainda o papel do TCU

O Tribunal de Contas da União exerce papel relevante no sistema sancionatório das contratações públicas, não apenas pela aplicação de sanções próprias, nos termos da Lei 8.443/92, como multa (art. 58), imputação de débito (art. 19) e declaração de inidoneidade (art. 46), mas também pela influência de sua jurisprudência na conformação das práticas administrativas.

Ainda assim, trata-se de regime distinto daquele previsto nas demais leis que disciplinam a licitação e as contratações públicas, inserido no âmbito do controle externo.

5. A controvérsia sobre a retroatividade da disciplina mais benéfica

Paralelamente à questão da amplitude da sanção, a entrada em vigor da Lei 14.133/21 suscitou nova discussão, relacionada com a retroatividade da norma mais benéfica.

Se a lei nova passou a prever, para o impedimento de licitar e contratar, alcance mais restrito do que aquele que parte da jurisprudência atribuía à suspensão prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, seria possível aplicar retroativamente essa disciplina mais favorável em benefício dos sancionados sob a lei antiga?

5.1. A decisão do Superior Tribunal de Justiça no REsp 2.211.999/SP

Esse tema foi enfrentado pela Primeira Turma do STJ no Recurso Especial nº 2.211.999/SP, julgado em fevereiro de 2026, sob relatoria da Ministra Regina Helena Costa (confira [aqui](#) a íntegra da decisão).

Discutiu-se no caso a validade da habilitação de empresa que foi vencedora em pregão promovido pelo Estado de São Paulo, embora estivesse submetida

a sanção de suspensão aplicada por Município paulista com fundamento no art. 87, III, da Lei 8.666/93.

O TJSP havia entendido que, como o pregão foi realizado com base na Lei 14.133/21, deveria prevalecer a disciplina mais benéfica quanto ao alcance da sanção aplicada, limitando-se seus efeitos ao ente municipal sancionador, o que permitiria a contratação da empresa vencedora.

Todavia, o STJ reformou a decisão afirmando que a penalidade de suspensão aplicada com fundamento na Lei 8.666/93 continua submetida integralmente ao regime jurídico anterior. Segundo o acórdão, a jurisprudência já havia consolidado, sob a vigência da Lei antiga, interpretação ampliativa do art. 87, III, da Lei 8.666/93, de modo que a sanção alcançava toda a Administração Pública enquanto durassem seus efeitos. A Lei 14.133/21, portanto, não poderia ser aplicada retroativamente para reduzir o âmbito de incidência de penalidade imposta sob outro regime jurídico.

Cabe, contudo, uma ressalva. A premissa adotada pela Primeira Turma – de que a suspensão prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93 alcançaria toda a Administração Pública – não era inequívoca. Como visto, o texto da Lei 8.666/93 não continha dispositivo expresso sobre a questão, mas a interpretação sistemática, especialmente a partir das definições previstas nos incisos XI e XII do art. 6º, permitia compreender que a sanção de suspensão ficaria circunscrita ao ente que a aplicou (Administração). A controvérsia, portanto, não se situava apenas no plano da sucessão de regimes jurídicos, mas também na própria interpretação do regime anterior.

Não obstante, a decisão tomou outro rumo, rejeitando a possibilidade de composição seletiva de normas antigas e novas para criar regime híbrido. O acórdão observou que a Lei 14.133/21, embora mais benéfica quanto à abrangência do impedimento, também ampliou o prazo máximo da penalidade correspondente. Logo, não seria juridicamente admissível escolher, de cada diploma, apenas a fração mais favorável ao infrator.

A decisão não diz apenas que a Lei 14.133/21 não retroage. Diz que a sanção administrativa deve ser compreendida no interior do regime normativo que lhe deu origem. O sentido, a extensão e a duração da penalidade dependem da lei sob cuja vigência ela foi aplicada.

5.2. Impactos do entendimento do STJ para o regime sancionatório das licitações

A decisão da Primeira Turma do STJ tem como principal efeito afirmar a autonomia dos regimes sancionatórios no tempo. Ao afastar a aplicação retroativa da Lei 14.133/21, o STJ fixa o entendimento de que as penalidades devem ser compreendidas à luz do sistema jurídico vigente no momento de sua imposição.

Esse entendimento afasta a possibilidade de formação de regimes híbridos. Não se admite a combinação seletiva de elementos da legislação antiga e da legislação nova para compor disciplina mais favorável ao sancionado.

Portanto, há impacto relevante no plano prático. Casos ainda regidos pela Lei 8.666/93 permanecem sujeitos à interpretação consolidada sob aquele diploma, inclusive quanto ao alcance da suspensão prevista no art. 87, III, que contém uma redação pouco precisa (embora compreensível por meio da leitura sistemática do diploma legal).

Informação bibliográfica do texto:

NESTER, Alexandre Wagner; BOLOGNESI, João Antônio Luz. Penalidades nas licitações e contratações públicas: o recente entendimento do STJ quanto à retroatividade da norma mais benéfica. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 229, março de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [...].