



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO - (CONSU)
RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

PARECER REFERENCIAL N°. 00002/2026/GABPROC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU

NUP: 23824.000219/2026-68

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. APURAÇÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS PRATICADAS POR LICITANTES OU CONTRATADOS. APLICABILIDADE DAS LEIS Nº 8.666/1993 E Nº 14.133/2021. DIREITO INTERTEMPORAL. PRINCÍPIO D O *TEMPUS REGIT ACTUM*. IRRETROATIVIDADE DA NORMA MAIS GRAVOSA. INAPLICABILIDADE RETROATIVA DO REGIME SANCIONATÓRIO DA LEI Nº 14.133/2021 AOS CONTRATOS REGIDOS PELA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. PODER-DEVER DE APURAR E SANCIONAR. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. VINCULAÇÃO AO EDITAL E AO CONTRATO. RITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NOS TERMOS DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014. RESSALVA QUANTO À NECESSIDADE DE ANÁLISE JURÍDICA INDIVIDUALIZADA PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado por meio do Ofício nº 28/2026/DG-PAR/PARACURU-IFCE, para apreciação jurídica quanto à eventual aplicação de penalidades decorrentes de supostas irregularidades no âmbito de contratação administrativa.

2. A presente análise é realizada em caráter referencial e abstrato, cabendo à área técnica atestar, de forma expressa, o enquadramento do caso concreto às orientações fixadas, para fins de eventual dispensa de análise jurídica individualizada.

3. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 PRELIMINAR: DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

4. A Orientação Normativa AGU nº 55/2014 instituiu, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a figura da Manifestação Jurídica Referencial (MJR), destinada a conferir maior celeridade e racionalidade à análise de processos repetitivos e de elevado volume.

5. A MJR consiste na elaboração, pela Consultoria Jurídica, de parecer que enfrenta, de forma abrangente, todas as questões jurídicas relativas a matérias idênticas e recorrentes. Nesses casos, caberá à área técnica, ao identificar situação compatível com o entendimento fixado, declarar expressamente o enquadramento do caso concreto, o que dispensa o envio dos autos para análise individualizada pelo órgão jurídico.

6. A referida orientação normativa estabelece, ainda, os requisitos para a elaboração de manifestações referenciais, quais sejam: (i) a existência de elevado volume de processos sobre matéria idêntica e recorrente, com impacto relevante na atuação do órgão consultivo ou na celeridade administrativa; e (ii) a limitação da atividade jurídica à verificação do cumprimento de exigências legais mediante simples conferência documental.

7. No mesmo sentido, a Portaria PGF nº 262/2017 detalha tais requisitos, exigindo a comprovação de sobrecarga de trabalho decorrente da repetição das demandas e a natureza padronizável da análise jurídica.

8. Cumpre mencionar, por estar de acordo com o disposto acima, um dos princípios basilares que devem reger a atuação da Administração Pública: o princípio da eficiência. Este princípio norteador tem como finalidade acrescentar celeridade e qualidade ao serviço público e possui envergadura constitucional, nos moldes previstos no caput do art. 37 da Carta

Magna, in verbis:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

9. Observa-se, assim, que o Parecer Referencial consiste em ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência, que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam muitas vezes por tumultuar a agenda desta Procuradoria Federal Junto ao IFCE, dificultando a dedicação de tempo para análise mais detida de questões jurídicas de maior relevância.

10. Essa medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, como se verifica do Enunciado abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica. (Enunciado no 33 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União)

11. No caso em exame, a tramitação de grande quantidade de processos relacionados à aplicação de penalidades administrativas, somada às demais demandas repetitivas submetidas a esta Procuradoria, evidencia cenário apto a justificar a adoção de manifestação referencial, sob pena de comprometimento da eficiência da atuação consultiva.

12. Ademais, verifica-se que a análise jurídica envolvida restringe-se, em regra, à aferição do atendimento de requisitos legais a partir da documentação constante dos autos, sem a presença de questões jurídicas complexas, o que autoriza o enquadramento na sistemática prevista nos normativos mencionados.

13. A adoção da MJR, nesse contexto, contribui para a otimização da atividade consultiva, permitindo a concentração de esforços em matérias estratégicas e de maior complexidade, em benefício dos órgãos assessorados.

2.2 OBJETIVO E ABRANGÊNCIA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.3

14. A presente manifestação tem por finalidade orientar a condução de **processos destinados à apuração de irregularidades ocorridas tanto na fase de licitação quanto na execução contratual**, passíveis de ensejar a aplicação de sanções administrativas. Nessas hipóteses, o órgão assessorado deverá observar as diretrizes ora estabelecidas.

15. Para fins de dispensa de análise individualizada, compete à área técnica atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nos termos desta manifestação e que foram integralmente observadas as orientações nela contidas, em conformidade com a Orientação Normativa AGU nº 55/2014. Nessas condições, a presente MJR equivalerá a parecer jurídico prévio.

16. Ressalta-se, contudo, que eventuais questões jurídicas não contempladas nesta manifestação deverão ser submetidas à apreciação desta Consultoria Jurídica, quando necessário. A existência de manifestação referencial não afasta a atuação consultiva, seja de ofício ou mediante provocação, nos termos do art. 6º da Portaria PGF nº 262/2017.

17. Por fim, destaca-se que a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar exige análise jurídica individualizada, não se submetendo à sistemática ora adotada, conforme dispõe o art. 156, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.

2.4 DO DIREITO INTERTEMPORAL - APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.666/93 E DA LEI Nº 14.133/2021

18. No tocante à definição do regime jurídico aplicável aos processos administrativos sancionadores em análise, cumpre destacar que já se encontra superado o período de convivência entre os regimes licitatórios, conforme previsto no art. 193, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

19. Até 30 de dezembro de 2023, a Administração Pública dispunha da faculdade de optar entre a aplicação da Lei nº 8.666/1993 ou da nova legislação, devendo tal escolha ser expressamente consignada no instrumento convocatório ou no ato de contratação direta, sendo vedada a combinação de regimes jurídicos.

20. Não obstante a revogação formal da legislação anterior, a própria Lei nº 14.133/2021 assegurou a preservação do regime jurídico aplicável aos contratos celebrados sob sua égide, de modo que tais ajustes permanecem regidos pelas normas vigentes à época de sua celebração.

21. Nesse contexto, o regime sancionatório instituído pela nova lei aplica-se exclusivamente aos contratos firmados sob sua vigência, ainda que contenha disposições eventualmente mais favoráveis ao particular. Por conseguinte, os contratos celebrados com fundamento na Lei nº 8.666/1993 permanecem submetidos ao respectivo regime sancionatório.

22. Tal entendimento encontra respaldo no PARECER nº 00002/2023/CNLCA/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União, que, à luz dos princípios da segurança jurídica e da

proteção ao ato jurídico perfeito, afasta a aplicação retroativa da nova legislação às relações jurídicas constituídas sob a égide do regime anterior.

23. Com efeito, a aplicação retroativa da Lei nº 14.133/2021 aos contratos pretéritos implicaria violação ao princípio do *tempus regit actum*, bem como afronta à estabilidade das relações jurídicas, pilares essenciais do Estado de Direito.

24. Assim, conclui-se que os **processos administrativos sancionadores devem observar o regime jurídico vigente à época da celebração do contrato**, em respeito à irretroatividade das normas e à preservação dos atos jurídicos perfeitos.

2.5 DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

25. A aplicação de sanções administrativas no âmbito das licitações e contratos administrativos configura verdadeiro poder-dever da Administração Pública. Não se trata, portanto, de faculdade do gestor optar pela punição ou não do particular. Uma vez comprovada a infração contratual, impõe-se a atuação administrativa, porquanto o interesse tutelado é de natureza pública e não pertence ao agente que exerce a função.

26. Tal entendimento decorre diretamente do princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual o administrador não detém liberdade para dispor dos bens e interesses públicos, atuando sempre em nome da coletividade.

27. A Lei nº 8.666/1993 estabeleceu diversas hipóteses sancionatórias aplicáveis aos particulares que descumprissem a lei ou o contrato, prevendo as penalidades de advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, além da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o Poder Público, **sem, contudo, delimitar de forma precisa as hipóteses de incidência de cada sanção**.

28. Por sua vez, o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 disciplinava o impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, bem como o descredenciamento no SICAF, nas seguintes hipóteses:

- a) não assinar o contrato ou a ata de registro de preços, quando convocado dentro do prazo de validade da proposta;
- b) não entregar a documentação exigida no edital;
- c) apresentar documentação falsa;
- d) causar atraso na execução do objeto;
- e) não manter a proposta;
- f) falhar na execução do contrato;
- g) fraudar a execução do contrato;
- h) comportar-se de modo inidôneo;
- i) prestar informações falsas;
- j) cometer fraude fiscal.

29. Embora a nova disciplina legal tenha preservado, em essência, o arcabouço sancionatório anteriormente existente, a Lei nº 14.133/2021 promoveu relevante avanço ao estabelecer a tipificação das infrações administrativas e sua correlação direta com as respectivas sanções, reduzindo divergências interpretativas.

30. Nesse novo regime, não há margem para a aplicação de penalidade mais branda do que aquela prevista para a infração, sendo admitida apenas a imposição de sanção mais gravosa, quando as circunstâncias concretas assim o justificarem.

31. Nesse sentido, dispõe o art. 156, §§ 2º a 5º, da Lei nº 14.133/2021:

§ 2º A sanção prevista no inciso I do caput deste artigo será aplicada exclusivamente pela infração administrativa prevista no inciso I do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

§ 4º A sanção prevista no inciso III do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

32. Dessa forma, **os critérios de dosimetria previstos no § 1º do art. 156 referem-se à definição do valor da multa ou à fixação do prazo das sanções restritivas**, não autorizando a aplicação de penalidade inferior àquela legalmente prevista, ainda que sob fundamento de razoabilidade ou proporcionalidade.

33. Excepcionalmente, no caso de **atraso injustificado na execução contratual**, a legislação prevê a incidência de multa de mora, nos termos do art. 156, com possibilidade de sua conversão em multa compensatória, bem como a eventual extinção unilateral do contrato, cumulada com outras sanções. Por outro lado, o art. 155, VII, c/c o art. 156, § 4º, também admite a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar nessas hipóteses. Diante desse aparente conflito normativo, a interpretação mais adequada indica que a penalidade mais gravosa deve ser reservada às situações de maior gravidade, especialmente quando houver prejuízo à Administração ou à coletividade, reincidência ou conduta marcada por grave desídia, devendo tal escolha ser devidamente motivada.

34. Cumpre destacar que a **extinção contratual**, à luz do regime anterior, não possui natureza sancionatória, pois não integra o rol de penalidades legais. Trata-se, na realidade, de consequência da ruptura do vínculo contratual em razão da ocorrência de hipóteses legalmente previstas.

35. Ressalte-se, ainda, que **toda sanção administrativa depende de prévia previsão legal**. No âmbito das contratações públicas, exige-se, além disso, que as **penalidades estejam expressamente previstas no edital** — no que se refere à fase licitatória — e, se for o caso, no contrato, quanto à execução contratual, respeitadas as especificidades do objeto.

36. A Lei nº 14.133/2021 consagra expressamente essa exigência:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

37. Na hipótese de **ausência de previsão de sanções no edital ou no contrato**, a doutrina majoritária entende inviável a aplicação de penalidades, inclusive multa. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho:

“O dispositivo alude às sanções administrativas. As sanções oponíveis aos licitantes são apenas aquelas previstas em lei (art. 87). No entanto, não basta a previsão em Lei para a concreto possibilidade de imposição. O ato convocatório deverá indicar, concretamente, a extensão da penalidade e as condutas que acarretarão sua incidência.

O tema é extremamente relevante porque a Lei silenciou acerca dos pressupostos da imposição das sanções. Se outros diplomas legislativos não disciplinarem o tema e o edital também silenciar, será impossível impor punições ao licitante desidioso e inadimplente.”

38. Por outro lado, ao detalhar as infrações e respectivas penalidades no edital e no contrato, a Administração vincula a atuação do agente responsável pela decisão no processo sancionador, restando espaço para discricionariedade apenas na escolha e quantificação da sanção dentro dos limites legais.

39. No que se refere à **multa de mora prevista no art. 162 da Lei nº 14.133/2021**, observa-se maior margem de discricionariedade, uma vez que sua aplicação deve observar os parâmetros definidos no edital ou contrato, inexistindo limites percentuais mínimos ou máximos previamente fixados em lei. Assim, admite-se sua fixação em percentual inferior a 0,5%, bem como a adoção de base de cálculo restrita à parcela inadimplida.

40. Todavia, quando o instrumento convocatório ou o contrato estabelecerem, de forma específica, a sanção aplicável e os critérios de cálculo, não subsiste margem para atuação discricionária, ainda que considerados os critérios de dosimetria previstos no art. 156, § 1º.

41. Com efeito, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio da vinculação ao edital, vedando ao gestor modificar ou flexibilizar as regras após sua publicação, sob pena de violação à isonomia e à segurança jurídica. Recomenda-se, portanto, que editais e contratos reproduzam adequadamente os parâmetros legais, sob pena de responsabilização do agente público.

42. Por fim, destaca-se que, no âmbito administrativo, a responsabilização é de natureza subjetiva, exigindo a comprovação de dolo ou culpa. Assim, ocorrendo atraso na execução contratual por motivo de caso fortuito ou força maior, não se configura infração sancionável, afastando-se a aplicação de penalidades.

2.6 O PROCESSO SANCIONATÓRIO NOS ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

DISPOSIÇÕES GERAIS E PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO

43. O processo administrativo punitivo instaurado pela Administração Pública tem por objetivo apurar a ocorrência de possíveis infrações e, uma vez constatada a irregularidade, aplicar ao particular as penalidades cabíveis em razão do descumprimento de disposições legais, editalícias, contratuais ou regulamentares.

44. A competência sancionatória da Administração decorre das prerrogativas inerentes ao regime jurídico-administrativo, especialmente da supremacia do interesse público, o que lhe permite impor sanções diretamente ao contratado. Tal atuação, entretanto, deve observar estritamente as garantias do contraditório e da ampla defesa, asseguradas ao administrado

diante da imputação de inadimplemento. Nesse contexto, destaca-se a possibilidade de execução direta das penalidades pela própria Administração, independentemente de intervenção prévia do Poder Judiciário.

45. Consoante o art. 104 da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração, dentre outras, as seguintes prerrogativas:

- I – modificá-los unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II – extinguí-los unilateralmente, nas hipóteses previstas em lei;
- III – fiscalizar sua execução;
- IV – aplicar sanções em razão da inexecução total ou parcial do ajuste.

46. A **instauração do processo administrativo punitivo** deve estar fundamentada em auto de infração, representação ou peça equivalente, sendo imprescindível a descrição circunstanciada dos fatos considerados ilícitos. Ademais, cabe à Administração indicar, de forma clara e objetiva, a norma legal, contratual ou regulamentar supostamente violada, de modo a assegurar o pleno exercício do direito de defesa pelo administrado.

47. No que se refere à **aplicação de sanções também na fase licitatória**, o Acórdão 754/2015 do TCU trouxe recomendação à então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), no sentido de orientar os gestores responsáveis pela condução dos certames a:

- I – instaurar processo administrativo com vistas à aplicação de penalidades às empresas que, injustificadamente, pratiquem atos ilícitos previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002;
- II – reconhecer o caráter abrangente do referido dispositivo legal, que alcança condutas relacionadas não apenas à contratação, mas também ao procedimento licitatório e à execução contratual;
- III – observar que os responsáveis pela condução das licitações que deixarem de cumprir as determinações constantes do referido acórdão poderão ser igualmente sancionados.

48. O mencionado julgado encontra fundamento no art. 28 do Decreto nº 5.450/2005, atualmente reproduzido no art. 49 do Decreto nº 10.024/2019, devendo as sanções eventualmente aplicadas, após regular processo administrativo, serem registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), nos termos da Instrução Normativa nº 3/2018.

49. Conforme já destacado nesta manifestação, a aplicação de sanções configura verdadeiro poder-dever da Administração Pública. A apuração de supostas irregularidades constitui imperativo inafastável, não se inserindo no âmbito da discricionariedade administrativa. Assim, ao tomar conhecimento de indícios de infração, a autoridade competente encontra-se vinculada à imediata adoção de providências para sua apuração.

50. Nesse sentido, o Acórdão 2077/2017 do TCU firmou entendimento de que a apuração de condutas faltosas praticadas por licitantes não é faculdade do gestor, mas dever legal, sendo a aplicação de penalidades medida que também se insere no exercício da função administrativa, e não exclusivamente na esfera do Poder Judiciário. De igual modo, o Acórdão 2916/2013 do TCU assentou que o inadimplemento contratual enseja a aplicação das sanções cabíveis, não se tratando de decisão discricionária do gestor público.

INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR E REQUISITOS PARA INSTAURAÇÃO

51. Por outro lado, não se deve confundir a obrigatoriedade de instauração do processo administrativo sancionador com sua deflagração precipitada. Com efeito, é comum que a notícia de eventual irregularidade não venha acompanhada de descrição detalhada dos fatos ou da identificação precisa dos responsáveis, o que exige da Administração a adoção prévia de diligências mínimas para melhor delimitação da ocorrência antes da formal instauração do processo punitivo.

52. Nessas hipóteses, incumbe à autoridade competente promover, de imediato, a **apuração preliminar dos fatos**, com vistas à obtenção de elementos mínimos que permitam a adequada delimitação da materialidade e da autoria da suposta infração. Não se revela adequado instaurar processo administrativo sancionador quando ainda subsistem dúvidas relevantes quanto à ocorrência do fato ou à identificação do responsável, sendo, nesse contexto, imprescindível a abertura de procedimento prévio de caráter investigativo.

53. A investigação preliminar possui natureza preparatória, sigilosa e não punitiva, distinguindo-se do processo administrativo sancionador, este sim dotado de caráter repressivo e sujeito à observância estrita do contraditório e da ampla defesa. Embora deva ser formalizada em processo administrativo próprio, a investigação preliminar, por ostentar natureza inquisitorial e discricionária, não se submete a rito previamente estabelecido em lei, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com o procedimento previsto no art. 3º do Decreto nº 11.129/2022.

54. Dessa forma, a instauração do processo administrativo sancionador somente se impõe quando presentes elementos mínimos que evidenciem, de um lado, o aspecto objetivo da conduta (materialidade) e, de outro, o elemento subjetivo (dolo ou culpa), aptos a justificar a persecução administrativa punitiva.

55. Cumpre alertar, por fim, que a instauração indevida ou temerária de processo administrativo sancionador pode ensejar responsabilização da autoridade, inclusive com possível enquadramento nas hipóteses de abuso de autoridade previstas na Lei nº 13.869/2019.

RITO PROCESSUAL E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

56. O processo administrativo punitivo deve observar os princípios que regem o Direito Administrativo brasileiro, em especial aqueles previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, sob pena de nulidade da sanção eventualmente aplicada. Nesse contexto, revela-se imprescindível a adoção de um rito formal em todas as fases do procedimento, como forma de assegurar sua legitimidade, bem como a validade do ato sancionador ao final proferido.

57. Nesse ponto, cumpre destacar a centralidade do princípio da legalidade, cuja inobservância compromete a higidez do processo administrativo punitivo. Assim, o iter procedimental deve respeitar as formalidades estabelecidas em lei ou em atos normativos infralegais aplicáveis à matéria.

58. A Lei nº 8.666/1993, embora tenha tratado de forma sucinta do procedimento para aplicação de sanções administrativas, estabeleceu diretrizes essenciais, exigindo a instauração de processo administrativo regular, com garantia de defesa prévia e possibilidade de interposição de recursos, conforme se extrai do § 2º do art. 86 e do caput e §§ 2º e 3º do art. 87.

59. Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021^[1] introduziu avanços relevantes, ainda que sem instituir um rito completamente exaustivo. Dentre as disposições pertinentes, destacam-se:

- a previsão de prazo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de defesa na aplicação da sanção de multa (art. 157);
- a exigência de instauração de processo de responsabilização para aplicação das sanções mais gravosas, conduzido por comissão composta por, no mínimo, dois agentes públicos estáveis (art. 158, caput e § 1º);
- a garantia de apresentação de alegações finais, na hipótese de produção de novas provas (art. 158, § 2º);
- a possibilidade de indeferimento fundamentado de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 158, § 3º);
- a disciplina da prescrição quinquenal, com hipóteses de interrupção e suspensão (art. 158, § 4º).

60. Dessa forma, verifica-se que, embora a legislação não estabeleça um rito procedimental exaustivo, há a fixação de balizas mínimas que devem ser rigorosamente observadas pela Administração, em consonância com os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, a fim de assegurar a validade e a eficácia das sanções aplicadas.

61. Nesse contexto, admite-se que a Administração se valha, por analogia ou subsidiariedade, de outros diplomas normativos que disciplinam o processo administrativo, notadamente a Lei nº 9.784/1999 e a Lei nº 12.846/2013.

62. No âmbito do IFCE, devem ainda ser observadas a [INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 13/2023](#) que Dispõe sobre os procedimentos para a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei 8.666/1993, no art. 7º da Lei 10.520/2002 e da Lei 14.133/2021, relativos aos processos licitatórios e contratos firmados no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

63. A propósito, o art. 12 do Decreto nº 8.420/2015 autoriza expressamente a apuração conjunta de infrações administrativas previstas na legislação de licitações e contratos com atos lesivos tipificados na Lei Anticorrupção. Em igual sentido, o art. 159 da Lei nº 14.133/2021 determina que tais infrações sejam apuradas e julgadas nos mesmos autos, observando-se o rito procedimental e a autoridade competente definidos na legislação pertinente.

64. Por fim, cumpre destacar que o processo administrativo sancionador é regido pelo princípio do informalismo moderado — também denominado formalismo moderado —, segundo o qual se admite a flexibilização de formas não essenciais, preservando-se, contudo, aquelas indispensáveis à segurança jurídica e à certeza dos atos praticados, especialmente as relacionadas à garantia dos direitos do administrado.

65. A disciplina do processo administrativo consagra o princípio do informalismo moderado, cuja previsão legal encontra-se no art. 22 da Lei nº 9.784/1999, segundo o qual os atos processuais independem de forma determinada, salvo quando houver exigência legal expressa.

COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

66. A instauração do processo administrativo sancionador e a delimitação das imputações devem ser formalizadas por ato da autoridade competente, podendo ocorrer de ofício ou mediante provocação, por meio de representação apresentada por agente público que tenha conhecimento de fatos relevantes.

67. Tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021 estabelecem, de forma expressa, a competência para aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, sem, contudo, disciplinar de maneira detalhada a autoridade competente para a imposição das demais sanções administrativas.

68. Tal lacuna normativa autoriza que a matéria seja regulamentada por normas internas de cada órgão ou entidade. Nesse sentido, no âmbito do IFCE destaca-se a [INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 13/2023](#), que disciplina a apuração e a aplicação de penalidades administrativas.

69. Persistindo dúvidas quanto à autoridade competente para a aplicação das demais sanções, tal questão pode ser dirimida mediante a utilização do art. 17 da Lei nº 9.784/1999, aplicado subsidiariamente à Lei nº 8.666/1993. Referido dispositivo estabelece que, inexistindo previsão legal específica de competência, o processo administrativo deverá ser instaurado perante a autoridade de menor grau hierárquico com atribuição para decidir.

70. No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União consolidou entendimento por meio da Orientação Normativa nº 48, segundo a qual é competente para a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 10.520/2002 e na Lei nº 8.666/1993 — ressalvada a sanção de declaração de inidoneidade — a autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra definida em regimento interno.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 48

“É competente para a aplicação das penalidades previstas nas Leis nº 10.520, de 2002, e no 8.666, de 1993, excepcionada a sanção de declaração de inidoneidade, a autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento” REFERÊNCIA: art. 58, Lei no 4.320, de 1964; §1º do art. 37 e art. 87 da Lei no 8.666, de 1993; art. 3º e 7º da Lei no 10.520, de 2002.

71. No que concerne à **sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública**, o legislador conferiu tratamento específico, possivelmente em razão da amplitude de seus efeitos, que podem alcançar toda a Administração Pública. Assim, foi expressamente atribuída a competência para sua aplicação a autoridades de mais elevado nível hierárquico, como o Ministro de Estado ou os Secretários estaduais e municipais. Diante da ausência de previsão legal de delegação, prevalece, em princípio, o entendimento de que se trata de competência exclusiva.

72. Por fim, no âmbito federal, verificada eventual omissão da autoridade competente na instauração do procedimento, a Controladoria-Geral da União poderá requisitar a instauração de processo administrativo ou avocar processos já iniciados, conforme autorizado pela Lei nº 10.683/2003.

PRAZOS PRESCRICIONAIS E VIGÊNCIA CONTRATUAL

73. No que se refere às formalidades previstas na Lei nº 14.133/2021, o art. 158 dispõe que a aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade exige a instauração de processo administrativo sancionador conduzido por comissão composta por, no mínimo, dois servidores estáveis, isto é, agentes públicos efetivos já aprovados no estágio probatório.

74. No tocante à prescrição, é possível afirmar que o prazo para a Administração instaurar processo administrativo destinado à apuração de responsabilidades decorrentes da inexecução contratual é, em regra, de cinco anos, contados a partir da ciência da infração.

75. A Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002 não estabeleceram, de forma expressa, prazo prescricional para o exercício do poder sancionador. Diante dessa lacuna, a doutrina majoritária e a jurisprudência têm reconhecido a aplicação da Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia.

76. Nos termos do art. 1º da referida lei, a ação punitiva prescreve em cinco anos, contados da data da prática do ato ou, em se tratando de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Ademais, prevê-se a incidência da prescrição intercorrente nos casos de paralisação do processo administrativo por mais de três anos, bem como a aplicação dos prazos prescricionais penais quando o fato também constituir crime.

77. A omissão verificada na legislação anterior foi suprida pela Lei nº 14.133/2021, que passou a disciplinar expressamente a matéria em seu art. 158, § 4º. De acordo com esse dispositivo, o prazo prescricional é de cinco anos, contado da ciência da infração pela Administração, prevendo-se, ainda, hipóteses de interrupção e suspensão de sua contagem, quais sejam: a interrupção pela instauração do processo de responsabilização; a suspensão pela celebração de acordo de leniência, nos termos da Lei nº 12.846/2013; e a suspensão por decisão judicial que impeça a conclusão da apuração administrativa.

78. Com relação à possibilidade de a administração aplicar sanções mesmo após o término da vigência contratual, é importante destacar o entendimento da Advocacia-Geral da União acerca do assunto, proferido por meio da Orientação Normativa no 51, *in literis*:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 51

“A garantia legal ou contratual do objeto tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento de alguma de suas condições, mesmo depois de expirada a vigência contratual.”

REFERÊNCIA: Arts. 57, 69 e 73, §2º, da Lei no 8.666, de 1993; PARECER PGFN/CJU/COJLC/Nº 1759/2010.

79. Nesse sentido, o entendimento majoritário é no sentido de ser possível a aplicação de sanções após a extinção contratual, inclusive a aplicação de advertência: A esse respeito, o **PARECER n.º 55/2024/DECOR/CGU/AGU**:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SANÇÕES. ADVERTÊNCIA. LEI N.º 14.133/2021. REPERCUSSÕES JURÍDICAS

PREVISTAS NOS ARTS. 37, III, 60, II, e 88, §§ 3.º e 4.º, DA LEI N.º 14.133/2021. APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE ADVERTÊNCIA APÓS O TÉRMINO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL. POSSIBILIDADE

Com fundamento nos arts. 37, III, 60, II, e 88, §§ 3.º e 4.º, da Lei n.º 14.133/2021, entende-se pela possibilidade de aplicação da penalidade de advertência mesmo após o fim da vigência dos contratos administrativos regidos pela Lei n.º 14.133/2021.

INTIMAÇÃO, DEFESA PRÉVIA E INSTRUÇÃO PROBATÓRIA

80. Cumpre ressaltar que o objetivo primordial do processo administrativo sancionador é a busca da verdade material dos fatos constantes dos autos. Nesse sentido, o conjunto probatório produzido assume maior relevância do que a forma de sua constituição, desde que respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

81. Para tanto, impõe-se a regular convocação do licitante ou contratado, a fim de que apresente defesa e produza as provas que entender pertinentes. A validade do ato de intimação está condicionada à clareza quanto às imputações formuladas, à indicação das sanções em tese aplicáveis, à fixação do prazo para apresentação de defesa e à especificação quanto à possibilidade de produção probatória.

82. A intimação poderá ocorrer por diversos meios, inclusive por via eletrônica, desde que assegurada a autenticidade e a integridade da comunicação. No que se refere à utilização de endereços eletrônicos informados na proposta comercial ou constantes do cadastro no SICAF, tal meio somente será considerado válido para fins de início da contagem do prazo defensivo quando houver comprovação inequívoca da ciência do interessado, mediante confirmação de recebimento ou outra forma idônea, nos termos do art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/1999.

83. Ademais, a doutrina e a jurisprudência são firmes quanto à obrigatoriedade de observância da fase de defesa prévia, haja vista a previsão expressa no art. 87 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual a aplicação de sanções administrativas está condicionada à garantia do direito de defesa do contratado.

84. Importa destacar que a expressão “facultada a defesa prévia”, constante dos §§ 2º e 3º do referido dispositivo, não confere discricionariedade ao gestor público. Ao contrário, deve ser interpretada em conformidade com o regime constitucional vigente, que assegura, de forma inderrogável, o contraditório e a ampla defesa, razão pela qual sua concessão é obrigatória em todos os casos.

85. Tal entendimento decorre da premissa constitucional de que não há acusação sem a correspondente garantia de defesa, consagrada na Constituição Federal de 1988. Assim, impõe-se ao gestor o dever de conceder prazo para o exercício da defesa prévia pelo interessado, cabendo a este decidir, no âmbito de sua esfera de autonomia, pelo seu exercício ou não.

86. Cumpre destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 157, prevê procedimento simplificado para a aplicação da sanção de multa, ao passo que o art. 158 disciplina procedimento mais estruturado para a imposição das sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade. Não obstante, não se pode interpretar que a simplificação procedimental afaste a observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, inclusive nas hipóteses de advertência ou multa.

87. Nesse sentido, a doutrina especializada ressalta que a simplificação do rito não implica supressão de garantias processuais, devendo todas as salvaguardas inerentes ao devido processo legal ser observadas, ainda que em procedimentos menos complexos.

88. Recomenda-se, ademais, que, ao instaurar o processo administrativo para apuração de eventual inadimplemento, a Administração dê ciência ao contratado, já na notificação inicial, acerca do rito procedimental aplicável, indicando as fases do processo e os respectivos prazos, com vistas a ampliar a transparência e assegurar o pleno exercício das garantias processuais.

89. Outrossim, nos termos do art. 26 da Lei nº 9.784/1999, o ato de notificação deve conter a descrição clara dos fatos imputados, a indicação das normas legais ou cláusulas contratuais supostamente violadas, a finalidade da comunicação, o local e os meios para apresentação de defesa e interposição de recursos, bem como informações acerca do acesso aos autos, entre outros elementos indispensáveis à plena efetivação do contraditório e da ampla defesa.

90. Destaca-se, ainda, a necessidade de que o órgão ou entidade estruture o procedimento de apuração com adequada segregação de funções entre os agentes públicos, evitando a concentração de competências incompatíveis, tais como a fiscalização contratual, a instrução processual, o julgamento e a apreciação de recursos. Tal medida decorre do princípio da moralidade administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e visa assegurar a imparcialidade e a regularidade do processo.

91. Nesse contexto, a Administração poderá, conforme sua estrutura organizacional, instituir comissões permanentes ou temporárias compostas por servidores, com atribuições definidas para atuação, instrução e análise das infrações, ou, alternativamente, distribuir tais competências entre diferentes unidades administrativas, sempre mediante ato formal que delimite as responsabilidades de cada agente, em observância ao princípio da segregação de funções.

92. Cumpre destacar que, no exercício do direito de defesa, poderá o interessado especificar as provas que pretende produzir, cabendo à autoridade julgadora ou à comissão processante deliberar sobre seu deferimento. Trata-se de decisão

sensível, que exige fundamentação adequada e suficiente, sendo admissível o indeferimento apenas quando devidamente motivado, sob pena de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

93. Ressalte-se, entretanto, que incumbe ao particular viabilizar a produção das provas por ele requeridas, inclusive quanto aos respectivos custos. Tal ônus não se confunde com o dever da Administração de comprovar os fatos constitutivos da imputação. Nesse sentido, não se pode presumir a veracidade das alegações de irregularidade, porquanto a presunção de legitimidade dos atos administrativos não se aplica no âmbito de processo sancionador voltado à apuração de ilícitos.

94. Reitera-se, ainda, que a sanção administrativa a ser aplicada deve observar critérios de proporcionalidade e razoabilidade, guardando correspondência com a gravidade e a reprovabilidade da infração apurada, nos termos dos parâmetros legais. Compete, assim, à autoridade administrativa dimensionar a natureza e a intensidade da penalidade à luz das circunstâncias concretas do caso.

95. O princípio da motivação, por sua vez, constitui instrumento essencial de controle e legitimação da atuação administrativa, assegurando transparência e permitindo a verificação do atendimento ao interesse público. Desse modo, toda decisão que implique restrição a direitos deve ser devidamente fundamentada, com indicação clara dos fatos e dos fundamentos jurídicos que a embasam.

96. Nesse sentido, dispõe o art. 50 da Lei nº 9.784/1999 que os atos administrativos deverão ser motivados, especialmente quando negarem ou afetarem direitos, impuserem sanções, decidirem recursos administrativos ou importarem anulação, revogação ou convalidação de atos.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

97. Por fim, na hipótese de acolhimento dos argumentos apresentados na defesa, caso se verifique que a conduta imputada não configura infração ou que as justificativas apresentadas são aptas a afastar a aplicação de sanção, o processo poderá ser arquivado mediante decisão fundamentada, após a devida anuência da autoridade competente, assegurando-se, assim, a regularidade e a juridicidade da atuação administrativa.

98. O despacho fundamentado constitui o meio pelo qual se concretiza o dever de motivação das decisões, previsto no art. 37, caput e art. 5º, inciso LV, da CF de 1988. A motivação (art. 50 da Lei no 9.784, de 1999) corresponde à explicitação do motivo, entendido como o conjunto de razões de fato ou de direito aptas a revelar a vontade constitutiva do ato. Deve conter, de forma expressa, os fundamentos que conduziram à conclusão de que o fato não configura infração, ou de que os argumentos do licitante/contratado são passíveis de acolhimento por apresentarem justificativa suficiente para afastar a sanção prevista. A anuência da autoridade superior configura-se como mecanismo de controle dos atos de fiscalização.

99. No caso de não serem acolhidos os argumentos constantes da justificativa: se, após a análise da justificativa e dos documentos que a acompanham, verificar-se que a conduta do licitante/contratado caracteriza infração, deve-se proceder à subsunção do fato à sanção correspondente prevista na lei, no edital ou no contrato e, mediante despacho fundamentado, delimitar a infração e indicar a sanção pertinente.

100. A subsunção do fato à sanção editalícia ou contratual consiste no enquadramento, isto é, na verificação da correspondência entre o tipo de sanção prevista e o comportamento ou conjunto de condutas específicas estabelecidas (como as obrigações legais, editalícias e contratuais).

101. Cumpre salientar que não compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar juízo de valor acerca da penalidade a ser aplicada, cabendo-lhe apenas orientar o gestor quanto à viabilidade jurídica, devendo ser considerados a gravidade das infrações cometidas pela contratada, o dano ao erário e ao serviço público prestado pela Administração, o valor do contrato, o grau de descumprimento contratual, as possíveis repercussões na forma e qualidade da execução da avença, sempre observando a menor onerosidade para a contratada e, inclusive, a possibilidade de não aplicação de penalidade, se assim for entendido pertinente.

102. Em todas as etapas, caso o licitante/contratado deixe transcorrer o prazo sem apresentar resposta (justificativa, defesa prévia, recurso, entre outros), o responsável deverá dar prosseguimento ao procedimento com base na análise dos documentos existentes até aquele momento.

103. Os autos do procedimento, contendo o documento hábil (relatório ou defesa) e os demais elementos da instrução, serão encaminhados à autoridade competente para aplicação da sanção, com vistas ao saneamento e posterior decisão. O saneamento do procedimento não é obrigatório, porém é recomendável, consistindo em providência destinada a eliminar vícios, irregularidades ou nulidades processuais, bem como a verificar a plausibilidade da sanção indicada e preparar o

processo para decisão. Se necessário, poderão ser realizadas diligências para complementar informações ou provas essenciais à instrução. Caso sejam identificadas inconsistências na instrução ou irregularidades formais, como a inobservância de prazos pela Administração, os autos deverão ser devolvidos ao setor de origem para regularização. Antes da aplicação da sanção, os autos poderão, facultativamente, ser submetidos à análise e emissão de parecer pelo órgão de assessoramento jurídico.

104. Deve-se destacar, entretanto, que o parecer jurídico é imprescindível para a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, nos termos do § 6º do art. 156 da Lei 14.133, de 2021:

§ 6º A sanção estabelecida no inciso IV do caput deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;

II - quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I deste parágrafo, na forma de regulamento.

105. Saneado o procedimento, ou inexistindo tal necessidade, caberá à autoridade competente proferir decisão. No caso de a autoridade competente entender pela não aplicação da sanção: após análise dos documentos constantes nos autos, a decisão deverá ser formalizada por meio de despacho fundamentado, contemplando as razões que levaram à conclusão pela inexistência de violação às regras da licitação ou do contrato e/ou pelo acolhimento da tese defensiva, com o consequente arquivamento dos autos.

106. No caso de a autoridade competente entender pela aplicação de sanção: após a análise dos documentos constantes nos autos, a decisão deverá ser formalizada por meio de despacho fundamentado, explicitando as razões que levaram ao reconhecimento da violação às regras da licitação ou do contrato e à rejeição da defesa apresentada. Ademais, deverá delimitar a infração cometida e a respectiva sanção prevista, bem como decidir acerca da rescisão contratual, se for o caso.

107. Sugere-se que a decisão contenha a descrição dos fatos, os fundamentos jurídico-administrativos e a conclusão.

108. A autoridade competente pode valer-se do art. 50, § 1º, da Lei no 9.784, de 1999, que dispõe que a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de parecer da Consultoria Jurídica do órgão ou entidade ou de parecer pericial, que, nessa hipótese, integrarão o ato.

109. Observa-se que a norma não autoriza fundamentação meramente remissiva sem análise crítica dos fatos e dos argumentos de defesa, sendo necessário que a autoridade apresente suas próprias razões para justificar a decisão. Em ambas as hipóteses, deve haver comprovação do recebimento da notificação, a qual será juntada aos autos.

FASES RECURSAIS E PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

110. Da decisão caberá interposição de recurso e/ou pedido de reconsideração, conforme o caso:

a. Recurso hierárquico: aplicadas quaisquer das sanções previstas no art. 156, incisos I, II e III, da Lei nº 14.133, de 2021, cabe recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, nos termos do art. 166. A notificação deverá cientificar da decisão proferida pela autoridade competente. No caso de aplicação de sanção com base na Lei nº 8.666, de 1993, o prazo será de 5 (cinco) dias úteis, conforme art. 109, inciso I, alínea “F”, da referida lei.

b. Pedido de Reconsideração: no caso específico de aplicação da Declaração de Inidoneidade, a Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 167, prevê a possibilidade de apresentação de pedido de reconsideração dirigido à autoridade que aplicou a sanção, no prazo de 15 (quinze) dias úteis contados da intimação do ato. No caso de aplicação de sanção com base na Lei nº 8.666, de 1993, o prazo será de 10 (dez) dias úteis, conforme art. 109, inciso III, da referida lei.

111. É importante ressaltar que o art. 165, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021, assegura expressamente ao licitante o acesso aos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses, condição essencial para o início do prazo recursal, sob pena de nulidade. Assim, a notificação expedida pelo órgão ou entidade, que comunica a decisão da autoridade competente e a abertura de prazo recursal, deve informar que será franqueada vista do processo, com indicação do local e horários.

112. Deve haver comprovação do recebimento da notificação relativa à aplicação da sanção, a qual será juntada aos autos.

113. O recurso deverá ser dirigido à autoridade superior e encaminhado por intermédio daquela que proferiu a decisão sancionatória. Trata-se do exercício do direito de petição previsto no art. 5º, inc. XXXIV, alínea “a”, da CF de 1988, sendo vedada a cobrança de taxas ou a exigência de depósito prévio para sua tramitação.

114. Após a interposição do recurso, ou na sua ausência, a autoridade competente, após examinar os pressupostos recursais, poderá, no prazo de 5 (cinco) dias, conforme art. 166, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, reconsiderar sua decisão ou, no mesmo prazo, encaminhar os autos à autoridade superior.

115. A verificação da presença dos pressupostos recursais visa impedir o exercício arbitrário da faculdade de impugnar atos administrativos por licitantes/contratadas. A doutrina apresenta diversas classificações, sendo possível adotar aquela que distingue pressupostos subjetivos — legitimidade e interesse recursal — e objetivos — existência de ato

administrativo decisório, tempestividade, forma escrita, fundamentação e pedido de nova decisão.

116. A admissibilidade do recurso será examinada pela autoridade que aplicou a sanção que, no regime da Lei nº 8.666, de 1993, deverá indicar os efeitos do recurso interposto, o qual, em regra, não possui efeito suspensivo, conforme § 2º do art. 109 da referida lei.

117. Por sua vez, a Lei nº 14.133, de 2021, inova ao estabelecer que os recursos possuem efeito suspensivo, nos termos do art. 168, não havendo, em princípio, margem de discricionariedade para aplicação imediata da sanção.

118. A doutrina sustenta que o recurso pode ser indeferido liminarmente quando ausente algum pressuposto recursal. Todavia, diante da gravidade de decisão sumária e da exigência de motivação, não há impedimento para seu processamento e posterior rejeição no mérito.

119. Admitido o recurso, a autoridade que aplicou a sanção poderá exercer juízo de retratação. Se negativo (não acolhimento da tese defensiva), os autos deverão ser encaminhados à autoridade superior para decisão. Se positivo, com reconsideração da decisão, deverá comunicar o recorrente e determinar o arquivamento dos autos.

120. Ao tomar conhecimento do recurso, a autoridade superior deverá, no prazo de 20 (vinte) dias úteis contados do recebimento, proferir decisão fundamentada, negando ou dando provimento ao recurso (art. 166, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021), sob pena de responsabilidade. Esse prazo é de 5 (cinco) dias úteis no âmbito da Lei nº 8.666, de 1993, conforme art. 109, § 4º.

121. Conhecido o recurso, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, caberá ao julgador realizar o exame de mérito, decidindo pelo provimento ou não do pedido. A competência para o julgamento do mérito recursal é da autoridade hierarquicamente superior àquela que aplicou a sanção.

122. Após a prolação da decisão, a autoridade superior deverá notificar a contratada para ciência.

123. Na hipótese de a decisão recursal poder modificar a decisão anterior e agravar a sanção, a autoridade deverá intimar o particular para apresentação de alegações antes da decisão.

124. Sugere-se observar essa previsão, que admite a abertura de prazo para alegações finais quando houver possibilidade de agravamento da decisão em grau recursal (art. 64 e parágrafo único da Lei nº 9.784, de 1999), configurando hipótese de incidência do princípio da reformatio in pejus.

PUBLICIDADE, REGISTROS EM SISTEMAS E COBRANÇA

125. Como a **aplicação das sanções de advertência e multa** não produz efeitos além da esfera jurídica da contratada, ou seja, não gera restrições que interessem a outros órgãos públicos contratantes, a doutrina entende que, em atenção ao princípio da eficiência, **não é necessária a publicação dessas sanções no Diário Oficial da União (DOU)**, sendo suficiente o registro no sistema cadastral correspondente ou no SICAF.

126. No caso de aplicação das **sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração; de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública e impedimento de licitar e contratar com a União**, Estado, DF e Município, embora não haja imposição expressa, **recomenda-se a publicação no DOU**, em razão de seus efeitos alcançarem outros órgãos da Administração Pública, bem como o registro no sistema cadastral correspondente ou SICAF e no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, nos termos do art. 23 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

127. Nas hipóteses em que o particular não for localizado, tenha alterado seu endereço sem atualização cadastral junto à Administração ou se recuse a receber a notificação, recomenda-se sua publicação no DOU, a fim de dar publicidade ao licitante/contratado.

128. As multas deverão ser, preferencialmente, descontadas dos pagamentos devidos pela Administração ao contratado ou da garantia prestada. Em caráter subsidiário, deverão ser recolhidas por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU). Em caso de inadimplemento voluntário, os autos deverão ser encaminhados para inscrição em dívida ativa e posterior cobrança judicial.

3. CONCLUSÃO

129. Por todo o exposto, recomenda-se a adoção do presente parecer como Manifestação Jurídica Referencial, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, a ser utilizada pelo IFCE, por ocasião da instauração de processos administrativos no âmbito de licitações ou contratos administrativos, destinados à apuração de possíveis infrações administrativas praticadas por licitantes ou contratadas.

130. Reitera-se, ainda, que a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar exige análise jurídica individualizada, sendo inaplicável a presente manifestação referencial, nos termos do art. 156, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.

131. Por se tratar de parecer referencial, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente:

a) preencha a **Lista de Verificação constante no anexo I** dente Parecer;

b) ateste, de forma expressa que a situação concreta analisada se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo constante no **anexo II**, em conformidade com a Portaria PGF no 262, de 2017, e a Orientação Normativa AGU no 55, de 2014.

132. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido à Procuradoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

133. Por fim, fica revogado o **PARECER REFERENCIAL nº 00002/2020/GABPROC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU**, passando o presente parecer a reger os processos sancionatórios fundamentados tanto na Lei nº 8.666/1993 quanto na Lei nº 14.133/2021.

134. É a manifestação, segundo o entendimento consolidado desta PFIFCEARÁ, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pela parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica.

Brasília, 30 de abril de 2026.

(assinado eletronicamente)
INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA-CHEFE ADJUNTA DA PF/IFCE^[1]

ANEXO I

LISTA DE VERIFICAÇÃO:

O órgão assessorado deve atentar para a correta utilização da Lista de Verificação atualizada, a qual deverá ser juntada aos autos apenas ao final da instrução processual.

Ressalte-se que, no momento de seu preenchimento, não é suficiente a simples indicação de “SIM”, “NÃO” ou “NÃO SE APLICA”. É indispensável que sejam indicadas, de forma precisa, as folhas dos autos ou o sequencial no sistema eletrônico em que se encontra o documento comprobatório do atendimento de cada requisito, de modo a possibilitar sua pronta localização no processo.

Ademais, na hipótese de marcação da opção “NÃO” em qualquer dos itens da Lista de Verificação, deverá ser apresentada justificativa específica e fundamentada, explicitando as razões pelas quais a providência ainda não foi adotada ou, se for o caso, informando que será implementada posteriormente à emissão de parecer jurídico pelo órgão de assessoramento da Advocacia-Geral da União.

LISTA DE VERIFICAÇÃO - LEI 14.133/2021

ITEM	VERIFICAÇÃO	SIM/NÃO	SEI
1	Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado?		
2	Consta a solicitação/requisição do fiscal do contrato ou unidade demandante, com descrição da(s) ocorrência(s) e das providências adotadas?		
3	Constam os documentos probatórios da ocorrência (relatórios, notificações, e-mails, registros), bem como portaria de designação do fiscal e cópia do contrato/ata?		

4	Os documentos foram encaminhados à unidade competente para elaboração de Relatório Inicial, com descrição dos fatos, indicação das cláusulas contratuais e/ou dispositivos legais infringidos, e sugestão de enquadramento da infração nos termos do art. 155 da Lei nº 14.133/2021?		
4.1	Foram juntados, se necessário, edital, termo de referência/projeto básico, proposta comercial e demais documentos pertinentes à contratação?		
5	O contratado foi formalmente notificado, com cópia do Relatório Inicial, para apresentação de defesa?		
5.1	Foi observado o prazo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de defesa, conforme art. 157 e art. 158 da Lei nº 14.133/2021?		
6	Caso apresentada defesa, foi elaborado Relatório de Análise de Defesa, com manifestação conclusiva, e encaminhado à autoridade competente?		
6.1	Em caso de ausência ou intempestividade da defesa, foi certificado o fato nos autos?		
7	Nos casos de sanções de impedimento de licitar/contratar ou declaração de inidoneidade, foi instaurado processo de responsabilização conduzido por comissão com 2 ou mais servidores estáveis, conforme art. 158 da Lei nº 14.133/2021?		
7.1	Foi oportunizada produção de provas e, se cabível, apresentação de alegações finais (15 dias úteis)?		
8	Os autos foram encaminhados à autoridade competente para saneamento e decisão?		
9	Houve, se necessário, encaminhamento à Procuradoria Federal para análise jurídica?*		

10	Foi proferida decisão fundamentada pela autoridade competente, com indicação dos fatos, fundamentos jurídicos e sanção aplicada (art. 50 da Lei nº 9.784/1999)?		
11	O contratado foi notificado da decisão, com abertura de prazo para recurso?		
11.1	Foi observado o prazo de 15 (quinze) dias úteis para recurso, conforme art. 166 da Lei nº 14.133/2021?		
11.2	No caso de declaração de inidoneidade, foi oportunizado pedido de reconsideração (art. 167)?		
12	O recurso foi analisado pela autoridade competente (juízo de retratação) ou encaminhado à autoridade superior?		
12.1	A decisão recursal foi proferida no prazo legal e devidamente motivada?		
13	Após decisão final, foi providenciado o registro da sanção no SICAF e, quando cabível, no CEIS (art. 23 da Lei nº 12.846/2013)?		
13.1	Nos casos de impedimento ou inidoneidade, houve publicação da sanção para fins de publicidade e eficácia ampliada?		
14	O contratado foi formalmente cientificado da decisão final?		
15	Em caso de multa, foi emitida Guia de Recolhimento da União (GRU) ou realizada compensação/desconto?		
16	Em caso de não pagamento, houve encaminhamento para inscrição em dívida ativa?		
17	O processo foi devidamente encerrado, com registro de todas as providências adotadas?		

LISTA DE VERIFICAÇÃO - LEI n. 8.666/93

ITEM	VERIFICAÇÃO	SIM/NÃO	SEI
------	-------------	---------	-----

1	Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (Portaria Interministerial n. 1.677/2015 - DOU de 08.10.2015, Seção 1, pg.31 ou da Portaria Normativa no 1.243, de 21.09.2006, do Ministério da Defesa)?		
2	Consta a solicitação/requisição do fiscal ou unidade demandante informando a(s) ocorrência(s) e as providências adotadas pelo Fiscal do Contrato?		
3	Constam os documentos e elementos probatórios relativos à(s) ocorrência, bem como portaria de designação do fiscal, cópia do contrato, e-mails e demais registros mencionados no relatório de início do processo?		
4	Há o encaminhamento dos documentos mencionados nos itens 2 e 3 ao órgão competente para elaborar Relatório Inicial, dirigido à autoridade competente ¹ para decidir acerca da aplicação da penalidade, relatando os fatos e apontando as cláusulas contratuais possivelmente transgredidas, assim como complementar a instrução do processo, incluindo, se necessário, cópia do contrato ou ata, edital de licitação, termo de referência/projeto básico e proposta comercial da licitação, propostas dos três licitantes classificados, etc)?		
5	A empresa contratada foi notificada, anexando cópia do relatório, abrindo-lhe prazo para apresentação de Defesa Prévia?		
5.1	Foi observado o Prazo para apresentação de defesa (5 dias úteis)?		
6	Caso a defesa tenha sido apresentada dentro do prazo, foi elaborado Relatório de Análise de Defesa (conclusivo) e encaminhado à autoridade competente para decisão?		
6.1	Caso a defesa seja intempestiva ou não tenha sido apresentada, foi elaborado Relatório relatando o fato?		

7	Decidido pela aplicação de sanção, foi encaminhado Ofício ao contratado, anexando cópia do relatório, abrindo-lhe o prazo para interposição de Recurso?		
7.1	Foi observado o Prazo para apresentação de defesa (10 dias úteis)?		
8	Caso o recurso tenha sido interposto dentro do prazo, foi elaborado Relatório de Análise de Recurso (conclusivo) e encaminhado à autoridade competente para decisão?		
8.1	Caso o recurso seja intempestivo, ou não tenha sido interposto, foi relatado o fato à autoridade competente para a decisão?		
9	Os autos do procedimento, contendo todos os documentos da instrução, incluindo os relatórios conclusivos e a defesa, foram encaminhados à autoridade competente para saneamento e posterior decisão?		
10	Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto ao IFCE para análise e manifestação jurídica? <i>Trata-se de encaminhamento facultativo.</i>		
11	O processo foi encaminhado à Autoridade Competente para decisão*? <i>Caso a autoridade superior decida em aplicar a penalidade, foi providenciado o registro e a publicação da sanção – Advertência e Multa de Mora somente são registrados no SICAF?</i>		
12	Foi encaminhado Ofício* ao contratado, anexando cópia da decisão da autoridade superior? <i>Caso haja a aplicação da sanção de multa, encaminhar também, além da portaria/ofício, a guia de recolhimento da união (GRU) devidamente preenchida para recolhimento pelo contratado.</i>		
13	Encerrar o processo.		

ANEXO II

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo: _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referente à instauração de processo administrativo sancionador no âmbito de licitação ou de contrato administrativo, amolda-se à manifestação jurídica referencial constante do PARECER REFERENCIAL N° 00003/2026/CONSU/PFIFCEARÁ/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente observadas no caso concreto.

Declaro, ainda, que foram verificados os requisitos fáticos e jurídicos necessários à aplicação da referida manifestação, bem como que não subsistem dúvidas relevantes quanto ao seu enquadramento.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto ao IFCE, nos termos da Orientação Normativa AGU n° 55/2014.

Ressalva-se que, na hipótese de surgirem questões jurídicas não contempladas na manifestação referencial ou dúvidas quanto à sua aplicabilidade, os autos deverão ser submetidos à análise específica da unidade jurídica competente.

Local e data

Nome/assinaturaCargo/Função

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23824000219202668 e da chave de acesso f48c89e6

Notas:

1. Manifestação assinada com base na Portaria GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ/PGF/AGU N 01, de 30 de agosto de 2022 (BSE N. 35, de 01.09.2022)



Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3204118370 e chave de acesso f48c89e6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 07-05-2026 08:04. Número de Série: 50802028816310706309888930172. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
