



PARECER Nº 61/2025 - PLCCA/PGM

PROCESSO: 00047.000890/2025-41

CONSULENTE: Procuradoria Geral do Município (PGM)

ASSUNTO: Solicitação de parecer referencial sobre aplicação de sanções por descumprimento contratual nos contratos regidos pela Lei 8.666/93.

PARECER REFERENCIAL. PORTARIA-PGM/THE Nº06/2024.DESNECESSIDADE DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO, SALVO DÚVIDA JURÍDICA ESPECIFICADA PELO GESTOR PÚBLICO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 87 DA LEI 8.666/1993, NO ART.7 DA LEI 10.520/02 E NO INSTRUMENTO CONTRATUAL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. CONCLUSÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Solicitação de parecer referencial, formulada pela Procuradoria Geral do Município (PGM), conforme exposto no Memorando 3/2025/ASS-02-PROC-GERAL-PGM (doc. 11565915), nos seguintes termos:

Considerando a necessidade de orientação técnica e jurídica para a condução de processos administrativos relacionados a contratos regidos tanto regidos pela Lei nº 8.666/93 quanto pela Lei nº 14.133/2021, vimos, respeitosamente, solicitar a emissão de PARECER REFERENCIAL sobre os seguintes temas:

- 1. Acréscimo e Supressão de Objeto em Contratos Administrativos;*
- 2. Sanções Aplicáveis nos Contratos Administrativos a luz da Lei 8.666/93 e da Lei 14.133/2021;*

2. Tendo em vista a amplitude do conteúdo dos pareceres solicitados e considerando as divergências dos regimes jurídicos da Lei nº 8.666/93 e nº 14.133/21, será dividida a presente consulta em 3 (três) pareceres referenciais distintos, a saber: Parecer referencial sobre aplicação de sanções por descumprimento contratual nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93; Parecer referencial sobre aplicação de sanções por descumprimento contratual nos contratos regidos pela Lei nº 14.133/21; Parecer referencial sobre acréscimo e supressão de objeto em Contratos Administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93 e pela Lei nº 14.133/21.

3. Assim, o presente parecer referencial será limitado à aplicação de sanções por descumprimento contratual nos contratos regidos pela Lei 8.666/93

4. É o relatório, em síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO PARECER REFERENCIAL E DO PARECER NORMATIVO

5. Compulsando os autos, verifica-se que o órgão consulente demanda a “elaboração de parecer referencial” sobre os casos de aplicação de sanções administrativas com base no regime jurídico da Lei 8.666/93.

6. Contudo, a legislação municipal é vaga em relação ao aludido parecer referencial, inexistente na Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017 - que “Dispõe sobre a estrutura organizacional e a competência da Procuradoria Geral do Município de Teresina e dá outras providências” - a previsão do citado instituto. Com

efeito, a mencionada norma trata apenas da figura do parecer normativo, nos seguintes termos:

Art. 7º São atribuições do Procurador-Geral do Município:

XVII - aprovar os pareceres emanados das Procuradorias especializadas, que passarão a ter caráter normativo e obrigatório para todos os órgãos da Administração Municipal, quando homologados pelo Prefeito;

Art. 11. Compete ao Conselho Superior de Procuradores:

(...)

V - aprovar parecer normativo, de observância obrigatória no âmbito de toda a Administração Pública municipal, desde que homologado pelo Chefe do Poder Executivo;

(...)

Parágrafo único. O parecer normativo mencionado no inciso V deste artigo, depois de homologado pelo Chefe do Poder Executivo, terá sua ementa publicada no Diário Oficial do Município, passando a ter efeito vinculante em relação aos órgãos e Entidades da Administração Municipal Direta e Indireta.

7. Dessa forma, visando conferir segurança jurídica aos atos administrativos e preservar a atuação dos gestores municipais, principalmente à vista do princípio da legalidade estrita, o Exm. Sr. Procurador-geral do Município de Teresina, no exercício da competência prevista no art. 7º, inciso VI, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017, editou a Portaria nº 06/2024, a qual regulamenta a forma e as condições de emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais no âmbito da Procuradoria Geral do Município de Teresina.

Art. 1º Considera-se parecer jurídico referencial a peça jurídica assim denominada, cujo objetivo é orientar a Administração Pública em processos e expedientes administrativos recorrentes em que sejam veiculadas matérias similares, do ponto de vista dos fatos e do direito, às do caso paradigma, dispensando-se a análise jurídica individualizada.

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município a elaboração de pareceres jurídicos referenciais, os quais deverão ser aprovados pelo Procurador-Geral do Município e publicados no Diário Oficial do Município de Teresina.

Art. 3º O parecer jurídico referencial poderá ser emitido em caso de existência de processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, observados os seguintes pressupostos:

I - o volume de processos em matérias similares e recorrentes impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de dados e/ou documentos.

Parágrafo único. Será admitida a elaboração de parecer jurídico referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder dificultar a atuação do órgão consultivo ou comprometer a celeridade dos serviços administrativos.

8. No caso dos autos, é recomendável a edição de Parecer Referencial, considerando o caráter

repetitivo dos processos de aplicações de sanções administrativas, para os quais é possível estabelecer orientação jurídica uniforme, já que a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de dados e/ou documentos.

9. Diante disso, em atendimento à demanda formulada nos autos do processo em epígrafe, elaborar-se-á, com base nas manifestações reiteradas da Procuradorias de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos, parecer que versará sobre os requisitos e condições necessárias para a aplicação das sanções administrativas dos processos com base na Lei 8.666/93.

10. Sendo o presente parecer referencial aprovado e homologado pelo Procurador-Geral do Município na forma preconizada no art. 2º da Portaria nº 006, de 25 de janeiro de 2024, **servirá de orientação jurídica para todos os órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional, dispensada a análise individualizada por essa Procuradoria, desde que a autoridade administrativa ateste, de forma expressa, através de declaração juntada aos autos, que o caso concreto se amolda aos termos do citado parecer.**

11. Tal opinativo, caso aprovado pelo Procurador-Geral do Município e pelo Conselho Superior de Procuradores e homologado pelo Chefe do Poder Executivo, na forma preconizada no art. 7º, XVII, c/c o art. 11, V e parágrafo único, ambos da Lei Complementar no 4.995/2017, acima reproduzidos, ostentará caráter normativo, tornando-se vinculante e de observância obrigatória para todos os órgãos da Administração Municipal.

12. Na hipótese de ser aprovado o presente parecer, nos termos delineados anteriormente, solicita-se seja determinada a sua publicação no Diário Oficial do Município, a teor do art. 4º, XX, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017 e encaminhamento de Ofícios para todos órgãos municipais com cópia do presente parecer.

13. Recomenda-se ao órgão assessorado submeter à apreciação desta Consultoria eventuais dúvidas jurídicas específicas não abordadas neste parecer referencial que conterà, de forma clara e individualizada, a dúvida jurídica a ser dirimida. Destaca-se que o envio dos autos à PGM somente é recomendável em caso de dúvida jurídica específica não contemplada no presente parecer referencial.

2.2 DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL

14. Destarte, à luz do art. 135^[1], da Lei Orgânica de Teresina, e do art. 2º, caput, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017^[2], **incumbe a este órgão da PGM prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.**

15. Ressalta-se que a presente manifestação ocorre com base na Lei nº 8.666/1993 e se restringe à aplicação de sanção dos contratos firmados sobre o regime jurídico da Lei 8.666/93. Esclarecemos que os contratos celebrados sob a égide da Lei nº. 8.666, de 1993, permanecerão por ela regidos, durante todo o seu prazo original e prorrogações (artigos 190 e 191 da Lei nº. 14.133/21).

16. Em termos, os contratos administrativos estão regulados nos arts. 54 e seguintes da Lei nº 8.666/1993. Tais ajustes são regidos predominantemente por regime jurídico de direito público, o que confere à Administração Pública determinadas prerrogativas.

17. Uma dessas prerrogativas refere-se especificamente à **possibilidade de aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste**, tal como dito no art. 58, IV, da referida norma, *verbis*:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I – modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II – rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III – fiscalizar-lhes a execução;

IV – aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;”

18. Dessarte, conforme dispõe o **art. 66** da mencionada lei, *o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.*

19. **O descumprimento do contrato** poderá ocasionar diversas consequências às partes. **No que tange ao descumprimento por parte da contratada**, poderá haver aplicação de penalidades, e **até mesmo, rescisão contratual**, vide dispositivos abaixo delineados, todos da Lei nº 8.666/1993:

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

Art. 78. Constituem motivos para rescisão do contrato:

I – O não cumprimento das cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II – O cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

(...)

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

(...)

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

(...)

Parágrafo Único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;

(...)

Art. 80. A rescisão de que trata o inciso I do artigo anterior acarreta as seguintes consequências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei:

I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do art. 58 desta Lei;

III - execução da garantia contratual, para ressarcimento da Administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

(...)

§ 4º A rescisão de que trata o inciso IV do artigo anterior permite à Administração, a seu critério, aplicar a medida prevista no inciso I deste artigo.

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.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a **defesa prévia** do interessado, no respectivo processo, no prazo de **5 (cinco) dias úteis**.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de **competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal**, conforme o caso, facultada a **defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista**, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art 109 inciso III)''.

20. Desta forma, com base nos artigos citados acima, nesse caso é conferida à Administração Pública a prerrogativa de rescindir o contrato unilateralmente ou mantê-lo, sem prejuízo, em ambos os casos, da aplicação das sanções contratuais pelo descumprimento.

21. Entretanto, destaca-se que **a rescisão contratual não possui natureza sancionatória**, pois não se trata de uma genérica pretensão punitiva do Estado, além de não estar elencada no rol de sanções previsto na legislação. A rescisão é uma consequência da ruptura dos efeitos decorrentes da relação contratual entre a administração pública e a contratada, que se tornou insustentável diante de uma situação específica.

22. Importante esclarecer que **o encerramento da avença não impede a aplicação das penalidades, desde que respeitado o prazo prescricional de 5 anos**^[3], **contados do conhecimento do fato**, conforme a doutrina de Lucas Rocha Furtado^[4], que afirma:

“cumpre observar que mesmo após a extinção do contrato em decorrência do cumprimento integral das obrigações por ambas as partes, **se se verificar algum vício ou defeito no objeto executado, o contratado é obrigado a responder. Ou seja, mesmo após a extinção do contrato, o contratado continua responsável pelo que foi executado.**”

23. Assim, **a rescisão contratual em virtude de inexecução total ou parcial do ajuste é ato discricionário da Administração Pública. Caso seja possível o saneamento das irregularidades e continuidade do pacto, é preferível a manutenção do serviço e aplicação de penalidades.**

24. Já em relação às sanções, urge salientar que, sem embargo do **art. 87, da Lei nº 8.666/1993**, segundo o qual a Administração “poderá” aplicar as sanções, não se trata de uma mera faculdade da Administração Pública, mas sim de **um poder-dever**. Nas lições de Ronny Charles^[5], **a Administração tem o poder-dever de apurar eventuais práticas sancionáveis e aplicar punições exigíveis, no interesse público, resguardando sempre a prévia defesa do contratado, que deverá ser ampla, com possibilidade de produção de prova.**

25. O Tribunal de Contas da União tem reiterado a necessidade de aplicar as sanções em caso de descumprimento, a exemplo do **Acórdão nº 2.470/2006 – 1ª Câmara**, quando determinou aplicação das penalidades previstas no art. 87, da Lei nº 8.666/1993, na hipótese de inexecução do contrato por seus fornecedores ou prestadores de serviços.

26. Aplicação das sanções deve observar a critérios de **proporcionalidade e razoabilidade**, garantindo-se sempre o **contraditório e ampla defesa** ao contratado, seja por força do parágrafo único do art. 77 da aludida lei nº 8.666/1993, já transcrito, seja pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, sob pena de incursão em vício de nulidade. Os critérios de sua aplicação, embora não previstos em lei, devem ser sempre objetivos.

27. Não pode a Administração, ao seu talante, aplicar indiscriminadamente as sanções.

28. **A aplicação das sanções por descumprimento contratual ou cumprimento insatisfatório, previstas na Lei nº 8.666/1993, deve se nortear por critérios de razoabilidade e proporcionalidade, adotando-se a própria gravidade do descumprimento do contrato e a lesão ao interesse público como critérios de dosimetria da pena para a motivação de sua decisão.**

29. Fica, assim, a Administração pública, vinculada a critérios objetivos para aplicação das penalidades, utilizando-se da proporcionalidade, razoabilidade, gravidade do dano e interesse público como fundamentos das sanções.

30. Como referência de dosimetria, menciona-se a Norma Operacional DIRAD nº 02/2017, que dispõe sobre as condutas e a dosimetria na aplicação das penalidades de impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento do Sicaf previstas no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, colocada como exemplo prático pelo TCU em seu Manual de Sanções.

31. Assim o Poder Público municipal, comprovando a reiteração da desídia/irregularidades por parte da contratada, tem o dever de abrir processo administrativo para eventual aplicação das sanções.

32. Se houve, de fato, cumprimento irregular do contrato, mais precisamente descumprimento das cláusulas referentes às obrigações da contratada, cabível será a aplicação da penalidade, que, repita-se, deve ser nos limites da lei e respeitada necessária oportunidade de defesa da contratada, materializando contraditório e ampla defesa, no bojo de processo administrativo instaurado para essa finalidade.

2.3 DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

33. As sanções administrativas estão previstas no art. 87, incisos I a IV da Lei nº 8.666/1993 e no art. 7º da Lei nº 10.520/02, que regula as licitações na modalidade Pregão.

34. O TCU, no âmbito do Acórdão: 2081/2014 – Plenário e Acórdão 2.530/2015 – Plenário, pacificou a divergência quanto a **possibilidade de aplicação simultânea das penalidades da Lei 8.666/93 e da Lei nº 10.520/02**, uma vez que entendeu que os regimes podem coincidir e as sanções possuem graus de aplicação distintos e podem ser ordenadas de acordo com sua rigidez. Vejamos:

6. A questão da abrangência das penalidades previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993 e no art. 7º da Lei 10.520/2002 está atualmente pacificada nesta Corte. Questão idêntica foi recentemente discutida no Acórdão 2081/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Augusto Sherman Cavalcanti.

7. Naquela ocasião, assim como nesta, restou assente que inexistiu paralelismo de entendimento entre os dispositivos. Os dispositivos estão inseridos em leis diferentes e tratam do assunto dando tratamento diferenciado em cada situação.

8. No meu entender, a Lei 10.520/2002 criou mais uma sanção que pode integrar-se às previstas na Lei 8.666/1993. Se pode haver integração, não há antinomia. A meu ver, o impedimento de contratar e licitar com o ente federativo que promove o pregão e fiscaliza o contrato (art. 7º da Lei 10.520/2002) seria pena mais rígida que a mera suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com um órgão da Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) e mais branda que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com toda a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

9. Tal entendimento possui amparo em diversas deliberações apontadas pelo Acórdão 2081/2014-TCU-Plenário e pela unidade instrutiva, como, por exemplo, os Acórdãos 3.243/2012, 3.439/2012, 3.465/2012, 408/2013, 739/2013, 842/2013, 1.006/2013, 1.017/2013, 2.073/2013, 2.242/2013, 2.556/2013 e 1.457/2014, todos do Plenário.
(Acórdão 2.530/2015 – Plenário)

35. Assim, em caso em que a contratação foi originada da modalidade pregão, além das penas previstas na Lei 8.666, é possível aplicar a pena prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/02.

Lei nº 10.520/2002

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 mantiver 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.

36. Para fins de orientação, abaixo serão destacadas as sanções administrativas e suas principais características:

1. Advertência- possui as seguintes características:

- a) deve ser aplicada nas hipóteses de infrações leves, sem danos à administração;
- b) possui caráter educativo, de mera adequação da conduta do contratado e que não causam prejuízo à execução do objeto do contrato;
- c) Não se confunde com a notificação já que essa é a convocação de um contratado para se manifestar nos autos.
- d) cabíveis somente aos contratos ainda vigentes.

2. Multa administrativa- possui as seguintes características:

- a) é aplicada à contratada pelo atraso injustificado na execução do contrato, conforme art. 86 da Lei. n.º 8.666/1993, ou pelo descumprimento parcial ou total da obrigação assumida no ajuste contratual realizado com a Administração;
- b) tem caráter punitivo e não de compensação pelos prejuízos causados, não afastando, por isso, a responsabilidade do contratado pelas perdas e danos que as infrações causaram ao Estado;
- b) é a única que pode ser aplicada cumulativamente com as demais sanções, conforme dispõe o art.87, § 2º da Lei nº 8.666/1993;
- c) somente pode ser aplicada se estiver prevista em edital ou contrato e após regular procedimento administrativo, observado o contraditório e ampla defesa;
- d) Depois de aplicada, pode ser abatida da garantia, caso seja superior ao valor desta, descontada dos pagamentos ou cobrada judicialmente.

3. Suspensão temporária da participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública- possui as seguintes características:

- a) deve ser aplicada no caso de o contratado cometer uma infração grave;
- b) não pode perdurar por prazo superior a 2 (dois) anos;
- c) será adstrita apenas ao órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a penalidade ^[6].

4. Declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública- possui as seguintes características:

- a) deve ser aplicada em caso de infrações gravíssimas praticadas com dolo ou má-fé;
- b) Extensiva à toda Administração das três esferas de governo;
- c) Não há prazo de vigência (enquanto perdurarem os motivos que determinaram a aplicação da punição ou até que se promova a reabilitação)
- d) 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 de 2 anos.

5. Impedimento de licitar e de contratar com a união, estados, distrito federal ou municípios previsto na lei nº 10.520/2002

- a) aplicada nas hipóteses do art. 7º da Lei 10.520/02.
- b) Produz efeitos não apenas no âmbito do órgão/entidade aplicador da penalidade, mas em toda a esfera do respectivo ente federativo (União ou estado ou município ou Distrito Federal);
- c) Descredenciada a empresa do Sicaf pelo prazo de 5 anos.

2.4 DO PROCESSO PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO AO CONTRATADO

37. Antes de aplicar qualquer das sanções acima explicitadas, é necessário a prévia instauração do **devido processo legal administrativo** que garanta ao contratado o contraditório e ampla defesa (art.5º, LIV e LV da CF) e observe as normas do processo administrativo municipal (Lei municipal nº3.338/04).

38. Como já ressaltado, a administração tem o **dever de abertura de processo administrativo disciplinar para aplicação de eventuais sanções administrativa ou justificar a sua decisão pela não aplicação sob pena de responsabilização do servidor responsável**, conforme já manifestou o TCU:

Jurisprudência do TCU Acórdão: 1793/2011 – Plenário 9.2. determinar à (...) que: 9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg: 9.2.1.1. a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992; (Destacamos)

39. Com efeito, a **unidade gestora ou fiscal técnico do contrato** têm o dever de conferir se os serviços estão sendo executados em conformidade com as exigências contidas no instrumento contratual. Por sua vez, **o servidor ou a comissão responsável pelo recebimento do objeto** têm o dever de conferir se o objeto entregue corresponde fielmente ao que foi licitado e contratado, no que toca às especificações técnicas e também aos quantitativos, em conformidade com as determinações do Decreto Municipal 22.166/02.

40. Verificada alguma irregularidade sanável, **na tentativa de se evitar o processo administrativo sancionatório**, por meio de ofício ou qualquer outra forma de comunicação escrita (e-mail, fax, carta com aviso de recebimento), cujo recebimento pela contratada possa ser atestado, será **notificada a contratada, fixando o prazo para que esta promova a reparação, correção, substituição ou a entrega imediata do objeto contratado**, conforme o caso, atendendo ao disposto no art. 69 da Lei 8.666/1993.

41. A **notificação** deverá relatar os fatos ocorridos, as inconsistências constatadas, as prováveis cláusulas contratuais infringidas, as sanções correspondentes e a possibilidade de se instaurar processo administrativo sancionatório, caso a contratada não regularize as incongruências indicadas pela fiscalização.

42. Na hipótese de a contratada não corrigir as inconsistências apontadas no prazo que lhe foi concedido ou as suas justificativas, quando apresentadas, não serem aceitas pela fiscalização, **deverá a unidade gestora do contrato determinar a instauração de processo administrativo sancionador com os documentos probatórios, encaminhando os autos para a autoridade máxima do órgão autorizar a abertura do processo e nomear servidor ou comissão para conduzir o processo.**

43. Aqui, recomenda-se a nomeação de servidor público efetivo e estável no cargo para conduzir o processo administrativo disciplinar a fim evitar eventual questionamento sobre a impessoalidade.

44. Após, deve-se **citar a contratada para apresentação de defesa prévia no prazo de 5 (cinco) dias úteis ou 10 (dez) dias úteis nos casos de sanção de inidoneidade (art.87, §3º)**, pelo correio, com Aviso de Recebimento, ou entrega à licitante ou contratada, mediante recibo, ou, em caso de mudança de endereço ou recusa de recebimento, publicada no Diário Oficial do Município (DOM), quando começará a contar o prazo para apresentação de defesa.

45. **Importante salientar que a notificação deve conter as seguintes informações:**

- a) Identificação da licitante ou contratada e do órgão;
- b) Indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes;
- c) Prazo para manifestação do intimado;
- d) Indicação do número do processo e menção expressa à possibilidade de obtenção de cópia ou vista, com descrição do local e dos procedimentos necessários;
- e) As cláusulas contratuais e/ou legais infringidas e as sanções em tese cabíveis, nos termos da Lei 8.666/1993 e/ou Lei 10.520/2002, conforme o caso.
- f) Necessidade de o intimado atender à notificação;

g) Indicação expressa da possibilidade de produção de provas pela interessada.

46. Encerrado o prazo para apresentação de defesa da licitante/contratada, o **servidor responsável pela instrução processual** deverá se manifestar expressamente, **em relatório final**, sobre todos os fatos imputados à licitante/contratada e a sua comprovação ou não, como também, em relação ao enquadramento legal de cada irregularidade e às sanções correspondentes. A sanção sugerida deve ter compatibilidade com a infração cometida, sempre amoldada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

47. O relatório é peça informativa e opinativa que deverá conter o resumo do procedimento, sendo acrescido de proposta fundamentada de decisão. Destaca-se a necessidade de comprovação da conduta dolosa ou culposa do licitante/contratado, quer seja por negligência, imprudência ou imperícia, bem como do eventual dano administrativo causado.

48. Deve-se também analisar se a suposta infração não tenha decorrido, de força maior, caso fortuito ou outro fato ou ato de terceiro, o que afastará a aplicação da sanção.

49. A autoridade competente, após receber o processo administrativo correspondente, havendo dúvida jurídica específica, efetivará o seu encaminhamento à Procuradoria Geral do Município por meio de consulta específica, que conterà, de forma clara e individualizada, a dúvida jurídica a ser dirimida. Destaca-se que o envio dos autos à PGM somente é cabível em caso de dúvida jurídica específica não contemplada no presente parecer referencial.

50. Recebido os autos, a autoridade competente deve se posicionar, concordando ou não com o relatório final constante do processo. Caso não concorde, deverá motivar a sua posição, o que não será necessário se **ratificar o relatório**, pois este, em tese, já conterà toda a fundamentação jurídica necessária.

51. Cabe ressaltar que a aplicação da penalidade prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/1993 (declaração de inidoneidade) é da competência exclusiva dos Secretários Municipais.

52. A contratada será **intimada da decisão**, por meio de correspondência oficial acompanhada de cópia do relatório de conclusão da instrução e da decisão da autoridade competente.

53. A licitante/contratada terá o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interpor recurso administrativo e 10 (dez) dias úteis para pedido de reconsideração, no caso específico de aplicação da Declaração de Inidoneidade, a contar do recebimento da correspondência oficial. A decisão do recurso caberá à autoridade competente que proferiu a decisão, a qual, se não a **reconsiderar** no prazo de 5 (cinco) dias úteis, deverá **encaminhar o recurso à autoridade superior** que decidirá fundamentalmente em 5 (cinco) dias úteis (§ 4º do art. 109 da Lei nº 8.666, de 1993).

54. Em regra, a interposição do recurso **não tem efeito suspensivo** (é o que impede a ocorrência de efeitos imediatos da decisão). Porém, a autoridade competente pode, presentes as razões de interesse público, atribuir eficácia suspensiva ao recurso (art. 109, § 2º da Lei nº 8.666, de 1993).

55. A licitante/contratada deverá ser **intimada da decisão do recurso**, por meio de correspondência oficial acompanhada de cópia do relatório de conclusão da instrução e da decisão da autoridade competente.

56. Após o término do prazo para interposição de recurso administrativo ou após a decisão do recurso impetrado, a unidade responsável pela instrução do processo deverá encaminhar os autos à **Secretaria Municipal de Administração (SEMA) para registro da sanção no Sicaf e**, em caso de aplicação das sanções de suspensão temporária da participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração Pública e declaração de inidoneidade, **publicar a decisão no Diário Oficial do Município (DOM) e no Sistema de Registro Cadastral adotado pelo Município, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).**

57. Após o registro da respectiva sanção, a **SEMA realizará a comunicação à licitante/contratada**, informando que o fato foi registrado no Sicaf após o regular procedimento administrativo, nos termos previstos no art. 35 da Instrução Normativa nº 3, de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente, Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 3/2018 :

Art. 35. Após o registro da sanção, o órgão ou a entidade responsável por sua aplicação realizará comunicação ao fornecedor, informando que o fato foi registrado no Sicaf.

58. Em caso de aplicação de multas, deverá o **processo ser encaminhado à SEMF** a fim de que o valor da multa seja lançado nos sistemas informatizados de lançamento e arrecadação de receitas, a qual pode ser abatida da garantia contratual ou descontada dos pagamentos devidos à contratada.

59. No caso de não pagamento da multa administrativa, os autos devem ser **encaminhados à Procuradoria Geral do Município** para inscrição em dívida ativa e posterior cobrança judicial (art. 39 da Lei no 4.320/1964).

60. **Em resumo, o processo administrativo deve ser instruído com os seguintes documentos:**

- a) A determinação da unidade gestora para instauração de processo administrativo sancionador;
- b) Edital licitatório, se for o caso;
- c) Proposta vencedora da licitação;
- d) Instrumento contratual;
- e) Portaria de designação do fiscal técnico do contrato;
- f) Documentos comprobatórios das irregularidades supostamente cometidas pela contratada, incluindo a(as) notificação(ões) encaminhadas à contratada no âmbito do processo de fiscalização;
- g) Encaminhamento para a autoridade máxima do órgão para autorização do prosseguimento do processo e nomeação de servidor ou comissão responsável pela instrução processual;
- h) Notificação à contratada para apresentação de defesa prévia;
- i) Relatório Final, manifestando-se sobre todos os fatos imputados à licitante/contratada e a sua comprovação ou não, como também, em relação ao enquadramento legal de cada irregularidade e às sanções correspondentes, a ser submetida à consideração superior;
- j) Decisão da autoridade competente;
- l) Intimação da contratada da decisão;
- m) Fase recursal (conforme parágrafos 41 a 43), se houver;
- n) Encaminhamento para SEMA para publicação e registros;
- o) Encaminhamento para SEMF, em caso de multa.

61. Relembra-se que o presente parecer referencial é aplicável somente a questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes. A área técnica deve atestar que o caso concreto amolda-se a esta manifestação jurídica referencial, para legitimar sua utilização.

62. **Por fim, para fins de padronização, ao final deste parecer consta os modelos dos seguintes documentos:**

MODELO I – Solicitação de Justificativas/Esclarecimentos/Providências;

MODELO II – Notificação para Defesa Prévia;

MODELO III – Notificação de Imposição de Penalidade/Rescisão Contratual.

MODELO IV- Declaração de Conformidade Processual com Manifestação Jurídica Referencial

3. DO MONITORAMENTO

O monitoramento da eficácia da utilização deste parecer referencial será realizado mediante o exame posterior de processos aditados.

Deve cada órgão da administração direta, autárquica e fundacional enviar a cada 6 meses a lista de todos os processos abertos no órgão sobre sanções administrativas.

A escolha dos processos ocorrerá aleatoriamente por esta Procuradoria especializada que emitirá relatório conclusivo da eficácia do presente parecer e a recomendação de sua revogação ou não, a critério do Procurador Geral.

Ao mais, a revisão desta manifestação jurídica referencial será avaliada por esta Procuradoria de Licitação e Contratos Administrativos a cada inovação legislativa ou jurisprudencial relevante.

Nesse sentido, pertinente lembrar que, para os futuros contratos celebrados sob os ditames da Lei n. 14.133, de 2021, terá novo Parecer Referencial.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência**, submete-se o presente parecer referencial ao crivo do Procurador-Geral do Município, para que, se aprovado e homologado na forma preconizada no art. 2º da Portaria nº 006, de 25 de janeiro de 2024, **servirá de orientação jurídica para todos os órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional, dispensada a análise individualizada por essa Procuradoria, desde que a autoridade administrativa ateste, de forma expressa, através de declaração juntada aos autos, que o caso concreto se amolda aos termos do citado parecer.**

69. Tal opinativo, caso aprovado pelo Procurador-Geral do Município e pelo Conselho Superior de Procuradores e homologado pelo Chefe do Poder Executivo, na forma preconizada no art. 7º, XVII, c/c o art. 11, V e parágrafo único, ambos da Lei Complementar no 4.995/2017, acima reproduzidos, **ostentará caráter normativo, tornando-se vinculante e de observância obrigatória para todos os órgãos da Administração Municipal.**

Na hipótese de ser aprovado o presente parecer, nos termos delineados anteriormente, solicita-se seja determinada a sua publicação no Diário Oficial do Município, a teor do art. 4º, XX, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017 e encaminhamento de Ofícios para todos órgãos municipais com cópia do presente parecer.

Para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deverá compor a instrução do processo:

- a) cópia integral deste parecer referencial;
- b) lista de verificação preenchida;
- c) declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que foram observadas suas orientações.

É o parecer, respeitado entendimento mais aprimorado sobre a matéria.

À consideração superior.

Teresina, *datado e assinado eletronicamente.*

Carliane de Oliveira Benício

Procuradora do Município de Teresina/PI - OAB/PI nº 14.176
Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos

Checklist Processual para Parecer Referencial

1. Identificação do Processo

- Número do processo/documento
- Órgão/Entidade envolvida
- Objeto do parecer (breve descrição)
- Data de recebimento do processo

2. Análise Documental

- Todos os documentos necessários estão anexados?
- Há edital licitatório (se aplicável)?
- Há proposta vencedora da licitação (se aplicável)?
- Há instrumento contratual (se aplicável)?
- Há portaria de designação do fiscal técnico?
- Há documentos comprobatórios das irregularidades?
- Há notificações encaminhadas à contratada?

3. Regularidade do Processo

- O processo foi instaurado pela unidade gestora competente?
- A autoridade máxima do órgão autorizou o prosseguimento do processo?
- Foi designado servidor ou comissão para instrução processual?
- A contratada foi notificada para apresentação de defesa prévia?
- A defesa prévia foi apresentada dentro do prazo?

4. Análise das Irregularidades

- As irregularidades estão claramente descritas?
- Há provas suficientes para comprovar as irregularidades?
- Foi verificado o enquadramento legal das irregularidades?
- As sanções propostas são proporcionais às irregularidades?

5. Elaboração do Relatório Final

- O relatório final foi elaborado e assinado?
- O relatório contém análise dos fatos imputados à contratada?
- O relatório apresenta conclusões claras e fundamentadas?
- O relatório foi submetido à autoridade competente?

6. Decisão e Encaminhamentos

- A autoridade competente emitiu decisão sobre o caso?
- A contratada foi intimada da decisão?
- Há recursos interpostos pela contratada?
- Todos os argumentos do recurso foram analisados?
- Houve reconsideração da decisão ou encaminhamento para autoridade superior?
- Houve notificação da decisão do recurso?
- O processo foi encaminhado para publicação e registros (SEMA)?
- Em caso de multa, o processo foi encaminhado para SEMF?

ANEXOS:

MODELO I – Solicitação de Justificativas/Esclarecimentos/Providências

Ofício nº xxxx/ano/unidade
Município, dia de mês de ano.

À empresa

Nome da empresa
Aos cuidados do(a) representante, Sr.(a) Nome da pessoa
Endereço completo

ASSUNTO: Solicita justificativas/esclarecimentos/providências.

Senhor Representante,

Com base no art. 67, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993, solicito justificativas ou esclarecimentos, bem como adoção de eventuais providências, sobre os fatos abaixo relacionados:

Resumo dos fatos: Descrição detalhada dos fatos para que a empresa possa apresentar sua justificativa.

Referência Legal/Edital/Contrato: Indicar cláusulas do Edital, do Contrato e legislação correlata infringida.

Sanções Correlatas: Indicar possíveis sanções aplicáveis em razão da infração ao Edital ou Contrato.

Requer-se a imediata regularização da situação, já em atraso de (X) dias, conforme cláusula (X) do Contrato Administrativo nº (X).

Alerta-se sobre as sanções previstas no contrato em caso de descumprimento.

O não atendimento poderá ensejar a instauração de procedimento administrativo para exame dos fatos e eventual aplicação de sanções, conforme os ritos legais.

A resposta deve ser por escrito, assinada pelo representante legal da empresa e enviada para (endereço completo) no prazo de (X) dias úteis.

Atenciosamente,

Nome da autoridade

Cargo

Órgão

NOTAS EXPLICATIVAS: 1. Alertamos sobre a necessidade do Fiscal do Contrato manter em registro próprio, regularmente atualizado, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, nos termos do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993. Esse expediente permitirá que se solicite à Contratada, de forma clara e precisa, os esclarecimentos e providências indispensáveis ao adequado acompanhamento contratual. 2. Alertamos, por outro lado, que esta etapa (de oferta de justificativas) pode ser suprimida, na hipótese de o fato infracional estar comprovadamente consumado, não havendo necessidade de solicitação de providências

MODELO II – Notificação para Defesa Prévia

Ofício nº xxxx/unidade

Município, dia de mês de ano.

À empresa

Nome da empresa

Aos cuidados do(a) representante, Sr.(a) Nome da pessoa

Endereço completo

ASSUNTO: Notificação para apresentação de defesa prévia.

O Município de Teresina, por meio do (Nome do Órgão), representada por (Nome e Cargo), vem NOTIFICAR (Nome da Empresa) sobre os seguintes fatos:

Resumo dos fatos: Detalhamento dos fatos ocorridos.

Referência Legal/Edital/Contrato: Indicação de cláusulas e legislações infringidas.

Sanções Correlatas: Possíveis sanções aplicáveis caso se comprove a infração.

A empresa apresentou justificativas em (data), com provas documentais (especificar).

As justificativas apresentadas foram examinadas pelo setor competente, juntamente com os documentos que a instruíram, com o fim de amparar os argumentos da defesa. Ocorre que ficou constatado a infração administrativa, não sendo possível aceitar a justificativa apresentada.

Assim, a empresa está notificada para apresentar **defesa prévia no prazo de 5 (cinco) dias úteis**, a contar da data do recebimento desta notificação, dirigida à autoridade competente no endereço (endereço completo), tendo em vista que a avaliação do setor competente indicou ser o caso de aplicação de sanções administrativas previstas na cláusula XX do Contrato Administrativo nº XX/20XX, conforme disposições contidas nas Seções I e II do Capítulo IV da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, (sem prejuízo da rescisão do contrato, nos termos do art. 77 e seguintes da Seção V do Capítulo III do mesmo diploma legal.

Ou (para as sanções previstas na Lei nº 10.520, de 2002):

Tendo em vista a possível aplicação de sanções administrativas previstas na cláusula XX do Contrato Administrativo nº XX/20XX, conforme disposições contidas na Seção I, Capítulo IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e seus regulamentos, sem prejuízo da rescisão do contrato, nos termos do art. 77 e seguintes da Seção V do Capítulo III do mesmo diploma legal.

O processo administrativo nº (X) está disponível para vista no setor/ endereço eletrônico (nome do setor, endereço e horário de atendimento).

Atenciosamente,

Nome da autoridade

Cargo

Órgão

MODELO III – Notificação de Imposição de Penalidade/Rescisão Contratual

Ofício nº xxxx/unidade

Município, dia de mês de ano.

À empresa

Nome da empresa

Aos cuidados do(a) representante, Sr.(a) Nome da pessoa

Endereço completo

ASSUNTO: Notificação de Imposição de Penalidade/Rescisão Contratual.

O Município de Teresina, por meio do (Nome do Órgão), representada por (Nome e Cargo), vem NOTIFICAR (Nome da Empresa) sobre a aplicação da penalidade (advertência, multa, etc.) e/ou rescisão do contrato nº (X), conforme decisão fundamentada anexada.

A empresa poderá apresentar RECURSO, conforme art. 109 da Lei nº 8.666/1993, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do recebimento desta notificação, dirigido à autoridade competente no endereço (endereço completo).

O processo administrativo nº (X) está disponível para vista no setor/ endereço eletrônico (nome do setor, endereço e horário de atendimento), o que não modifica ou altera o prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis para interposição do recurso.

Atenciosamente,

Nome da autoridade

Cargo

Órgão

MODELO IV- DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo nº:

Objeto:

Interessado:

Atesto que o presente processo, referente à aplicação de sanções administrativas contratuais, amolda-se à manifestação jurídica referencial (PARECER REFERENCIAL n. 061/2025/PLCCA/PGM). Suas recomendações foram plenamente atendidas no caso concreto, conforme lista de verificação anexa (seguindo os modelos (PARECER REFERENCIAL n. 061/2025/PLCCA/PGM). A instrução dos autos está regular. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Procuradoria Geral do Município de Teresina.

Teresina, (data).

Nome, matrícula e assinatura do servidor responsável pelo ateste.

[1] Art. 135. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar, o que dispuser sobre sua organização, seu funcionamento, e suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

[2] Art. 2º. A Procuradoria Geral do Município é uma instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativa e jurisdicional no âmbito do Município de Teresina, com nível hierárquico de Secretaria e subordinada diretamente ao Prefeito Municipal, destinada a promover, em toda sua plenitude, as atividades de consultoria e representação judicial e extrajudicial do Município e de suas entidades autárquicas e fundacionais.

[3] DECRETO Nº 20.910, DE 6 DE JANEIRO DE 1932. Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

[4] FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 397.

[5] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 4. ed. 2011. Juspodivm: Bahia, p. 424, 2011.

[6] Acórdão: 1017/2013 – Plenário Enunciado: A sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração) tem aplicação restrita ao órgão ou entidade que a cominou.



Documento assinado eletronicamente por **Carliane de Oliveira Benício**, Procuradora do Município, em 21/05/2025, às 15:20, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **12264367** e o código CRC **1BD75223**.

Avenida Nossa Senhora de Fátima, 2341 - Bairro Fátima - - CEP 64048-185 - Teresina - PI
- <http://pgm.teresina.pi.gov.br/>