



- Referências:** Despacho nº 0149/2025 – Segedam, Informação nº 5/2025 – Selic e e-mail de peça 39 (e-DOC 77E4987E-e).
- Processo nº** 00600-00008232/2023-32.
- Assunto:** Inexigibilidade de licitação.
- Ementa:** **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO** – Contratação da Bibliotheca Sistemas do Brasil LTDA para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, atualização de versão dos *softwares/firmwares* e fornecimento de peças, sob demanda, dos equipamentos que compõem a tecnologia de radiofrequência (RFID), marca Bibliotheca + 3M, utilizados na Biblioteca Cyro dos Anjos do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Solicitações de alterações dos termos contratuais. Retorno dos autos para análise da viabilidade das alterações contratuais pleiteadas pela empresa BIBLIOTHECA SISTEMAS DO BRASIL LTDA. **Consultoria Jurídica:** opina pela manutenção da redação do item 14.1.1 na forma constante da minuta enviada à empresa, bem como pelo acolhimento da alteração do item 14.2, na forma proposta.

NOTA Nº 030/2025-CJP

Versam os autos do processo em epígrafe sobre os procedimentos necessários para a contratação da empresa BIBLIOTHECA SISTEMAS DO BRASIL LTDA – por inexigibilidade de licitação – para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, atualização de versão dos *softwares/firmwares* e fornecimento de peças, sob demanda, dos equipamentos que compõem a tecnologia de radiofrequência (RFID), marca Bibliotheca + 3M, utilizados na Biblioteca Cyro dos Anjos do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, pelo período de 12 (doze) meses, de acordo com o Termo de Referência juntado à peça 14.

Neste momento, retornam os autos para análise das alterações contratuais sugeridas pelo corpo jurídico da empresa, assim sintetizadas: “a) *que, em caso de inexecução parcial, as multas sejam calculadas sobre a parcela inadimplida e não sobre o valor do contrato; e b) que seja alterada a redação do item 14.2 para que se deixe de ser uma obrigação a aplicação das demais penalidades e que passe a ser apenas uma possibilidade*”.



Ao reexaminar o processo, o Serviço de Licitação, mediante a Informação nº 005/2025 – SELIC, peça 41, ressaltou que:

3. O debate sobre ambas as questões ainda é muito incipiente, não havendo unanimidade entre os operadores do Direito. Este Serviço de Licitação entende que o legislador, ao elaborar a atual Lei de Licitações, buscou mitigar as questões contratuais por meio da força, tornando a aplicação das sanções obrigatória e de forma mais rígida, a fim de inibir tentativas de fraudes em licitações e durante as execuções contratuais, desde que respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Ao fim do expediente, a Unidade Técnica entendeu que a questão poderá ser mais bem elucidada junto a esta Consultoria Jurídica, responsável pelo controle prévio da contratação, como está previsto no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

A Secretaria-Geral de Administração encaminha o feito a esta Consultoria Jurídica, para a emissão de parecer técnico quanto à viabilidade das alterações contratuais pleiteadas pela empresa BIBLIOTEHCA SISTEMAS DO BRASIL LTDA, consoante Despacho nº 0149/2025 – Segedam.

É o relato necessário.

Examinam-se, portanto, as alterações contratuais sugeridas pelo corpo jurídico da empresa, no e-mail de peça 39, assim vazado:

*Em consulta ao nosso jurídico foi algumas alterações conforme segue em **vermelho**:*

*As multas de inexecução parcial foram previstas em **percentual sobre o total do contrato**, mas isso pode gerar uma penalidade muito desproporcional ao inadimplemento.*

A jurisprudência não é pacífica sobre o assunto, mas podem pedir para que, nos casos de inexecução parcial, que a multa seja calculada sobre a parcela inadimplida. O TRF1, por exemplo, já decidiu dessa forma:

1. Na hipótese, não merece qualquer reparo a sentença que, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da



proporcionalidade, reduziu a penalidade imposta à impetrante, tomando como parâmetro para a aplicação da multa, não o valor total do contrato, mas tão somente o valor da parte que não foi adimplida. (TRF-1. REO 0061182-43.2015.4.01.3800. Sexta Turma. Rel. Des. Daniel Paes Ribeiro. J. 06/08/2018)

Sugerimos alterar o texto para: *nos casos de inexecução parcial, que a multa seja calculada sobre a parcela inadimplida.*

O item 14.2 afirma que juntamente com as multas do item 14.1 “serão” aplicadas as seguintes sanções [...].

Nessa redação, numa leitura literal, está dizendo que obrigatoriamente serão aplicadas, o que nem faz muito sentido. Na verdade, a redação deveria ser

Sugerimos alterar o texto para:

14.2. Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, poderão ser aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no Item anterior desta Cláusula as seguintes sanções:

Em suma, pretende a empresa que a multa por inexecução parcial do contrato seja calculada sobre a parcela inadimplida e que a multa deixe de ser obrigatoriamente cumulada com as sanções previstas no item 14.1.

De outro lado, segue a redação relativa às sanções constante da minuta de Contrato enviada à empresa, *in verbis*:

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DAS SANÇÕES APLICÁVEIS

14.1. A CONTRATADA será responsabilizada administrativamente pelas seguintes infrações, sendo-lhe aplicadas as multas listadas abaixo, calculadas sobre o valor da contratação, a saber:

14.1.1. Dar causa à inexecução parcial do contrato: multa de 12% (doze por cento);

14.1.2. Dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo: multa de 15% (quinze por cento);

14.1.3. Dar causa à inexecução total do contrato: multa de 20% (vinte por cento);

14.1.4. Ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da contratação sem motivo justificado: multa de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o valor da parcela do contrato demandada, por cada dia de atraso, não ultrapassando o limite de 10% (dez por cento) sobre aquele valor;



Tribunal de Contas do Distrito Federal

CONSULTORIA JURÍDICA

14.1.5. *Apresentar declaração ou documentação falsa exigida para a execução do contrato: multa de 25% (vinte e cinco por cento);*

14.1.6. *Praticar ato fraudulento na execução do contrato: multa de 25% (vinte e cinco por cento);*

14.1.7. *Comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza: multa de 15% (quinze por cento);*

14.1.8. *Praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013: multa de 25% (vinte e cinco por cento).*

14.2. *Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no Item anterior desta cláusula as seguintes sanções:*

14.2.1. **Advertência**, exclusivamente na hipótese da infração do Item 14.1.1, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave (§2º do art. 156 da Lei 14.133/2021);

14.2.2. **Impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal**, por até 3 (três) anos, nas hipóteses previstas nos Itens 14.1.2 ao 14.1.4 desta cláusula, quando não de justificar a imposição de penalidade mais grave (§4º do art. 156 da Lei 14.133/2021); e

14.2.3. **Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos**, por no mínimo 3 (três) anos e até 6 (seis) anos, nas hipóteses previstas nos Itens 14.1.5 ao 14.1.8 desta cláusula, e nas hipóteses previstas nos Itens 14.1.2 ao 14.1.4 também desta cláusula, quando justificada a imposição de penalidade mais grave que a do Item 14.2.2 (§5º do art. 156 da Lei 14.133/2021).

14.3. *A multa de inexecução total do contrato incidirá ainda nos casos em que a CONTRATADA, sem motivo de força maior ou caso fortuito devidamente comprovado, solicitar a rescisão contratual.*

14.4. *As multas tratadas nesta cláusula serão descontadas do pagamento eventualmente devido pelo CONTRATANTE, da garantia, quando houver, ou, na impossibilidade de ser feito o desconto, recolhidas pela CONTRATADA mediante depósito em conta corrente do CONTRATANTE ou, quando for o caso, cobradas judicialmente.*

14.5. *Para dar efetividade à aplicação à(s) multa(s) administrativa(s) prevista(s) no item 14.1, fica estabelecido que somente será aplicada quando o seu valor for maior ou igual a R\$ 100,00 (cem reais) para sua cobrança, exceto quanto for necessária além da referida multa, a aplicação de uma das penalidades previstas nos itens 14.2.2 e 14.2.3.* 14.6. *Na aplicação das sanções previstas nesta cláusula serão observadas as disposições constantes nos arts. 156 a 163, da Lei nº 14.133/2021.*

Sabe-se que o escopo almejado com a imposição da sanção de multa deve ser, primariamente, a coerção ao cumprimento da obrigação contratual ou a



punição pelo seu descumprimento, a qual, contudo, deve ser razoável e proporcional às particularidades da situação fática, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, garantidos por meio do devido processo legal, sob pena de causar potencial enriquecimento sem causa do Poder Público.

Nesse sentido, devem ser observados os termos dos artigos 21¹ e 22², ambos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que determinam, em síntese, que na aplicação de sanções serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos causados para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Adicionalmente, prevê o § 1º do artigo 156 da Lei nº 14.133/2021 que a dosimetria das penas deve considerar o grau de culpabilidade do responsável, confira:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

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

¹ **LINDB:** Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

² **LINDB:** Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



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

Sinteticamente, a penalidade deve ser adequada ao fim a que se destina (interesse público) e compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração.

De outro lado, ao esquadrihar a jurisprudência pátria, verifica-se que não há entendimento sedimentado, uníssono, sobre a aplicação de multa no caso de inexecução parcial do contrato. Outrossim, o Judiciário faz apenas o controle de legalidade, restringindo-se à análise de razoabilidade e proporcionalidade do ato administrativo em cada caso concreto.

Quanto ao precedente utilizado pela empresa para embasar seu pedido, cabe mencionar que, em consulta processual ao sítio eletrônico do TRF1, não foi possível localizar o julgado citado no e-mail.

Além disso, a redação sugerida pela empresa prevê, para todos os casos de inexecução parcial, que a multa seja calculada sobre a parcela inadimplida. Contudo, a tipificação ocorre em duas situações distintas³, a saber: a inexecução parcial do contrato (art. 155 inciso I) e a inexecução parcial **que cause grave dano à administração** (art. 155 inciso II), com sanções e consequências diferentes.

A aplicação da sanção apenas sobre a parte inadimplida, principalmente em se tratando de inexecução parcial que gere grave dano à administração, poderá acarretar o esvaziamento do escopo da multa, além de gerar insegurança jurídica na discussão da delimitação da parte inadimplida.

Ademais, o § 3º do artigo 156 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a multa será 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

³ **Lei nº 14.133/2021:** Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;



responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no artigo 155 da novel Lei de Licitações.

Extraí-se dos autos que o valor global do contrato é de **R\$ 80.149,04 (oitenta mil, cento e quarenta e nove reais e quatro centavos)**, dividido em dois itens, conforme a seguir:

5.1.1. ITEM 1 - R\$ 35.166,00 (trinta e cinco mil, cento e sessenta e seis reais), referentes à execução dos serviços de manutenção, a ser pago em 12 (doze) parcelas mensais iguais no valor de R\$ 2.930,50 (dois mil, novecentos e trinta reais e cinquenta centavos); e

5.1.2. ITEM 2 – até R\$ 44.983,04 (quarenta e quatro mil, novecentos e oitenta e três reais e quatro centavos), referentes às despesas com eventual substituição de peças, a ser pago parceladamente, conforme a demanda de substituição de peças, a serem fornecidas pela CONTRATADA, sob demanda, mediante aprovação prévia da indicação técnica de substituição pelo CONTRATANTE, conforme as condições estabelecidas no presente Instrumento e demais anexos, durante o período de vigência contratual.

Desta forma, a depender da parte inadimplida, a multa poderá ficar aquém do limite mínimo previsto na norma, de 0,5% (meio por cento) do valor do contrato, o que corresponde, no caso, a R\$ 400,75 (quatrocentos reais e setenta e cinco centavos). Por exemplo, ocorrendo a inexecução do item 1, no último mês de vigência, mesmo que se considere como base de cálculo o montante total mensal de R\$ 2.930,50 (dois mil novecentos e trinta reais e cinquenta centavos), a multa de 12% (doze por cento) prevista no item 14.1.1⁴ do contrato para inexecução parcial, corresponderia a R\$ 351,66 (trezentos e cinquenta e um reais e sessenta e seis centavos).

De outro lado, a forma proposta na minuta encaminhada à empresa prevê a gradação para a aplicação da multa, estipulando-a em valores percentuais ou absolutos compatíveis com a gravidade das condutas que visa reprimir.

⁴ “14.1.1. Dar causa à inexecução parcial do contrato: multa de 12% (doze por cento);”



Quanto à sugestão de redação sugerida do item 14.2⁵, não vislumbro óbices, uma vez que vai ao encontro do § 7º do artigo 156 da Lei de Licitações, veja: “§ 7º *As sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo **poderão** ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo*”. (original sem destaque).

Nesse contexto, esta Consultoria Jurídica, restrita aos aspectos jurídico-formais, em observância à segurança jurídica, bem como ao § 3º do artigo 156 da Lei nº 14.133/2021, sugere a manutenção da redação do item 14.1 na forma proposta na minuta do Contrato enviado à empresa, bem como opina pelo acolhimento da redação sugerida referente ao item 14.2, na seguinte forma: “14.2. *Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, poderão ser aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no Item anterior desta Cláusula as seguintes sanções*.”.

Brasília/DF, 13 de fevereiro de 2025.

Amanda P. Caetano
Assessora Jurídica

⁵ “14.2. *Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, poderão ser aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no Item anterior desta Cláusula as seguintes sanções*.”



Processo n.º 00600-00008232/2023-32 – TCDF

Assunto: Contratação por inexigibilidade de licitação.

Ementa: Contratação da empresa Bibliotheca Sistemas do Brasil LTDA para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, atualização de versão dos softwares/firmwares e fornecimento de peças, sob demanda, pelo período de 12 (doze) meses. Empresa solicita alterações nos itens 14.1 e 14.2 da minuta do contrato. Solicitação de pronunciamento da Consultoria Jurídica. Possibilidade de prosseguimento do feito em caráter excepcional. Matéria que merece pronunciamento do Plenário desta Corte de Contas. Atestado de exclusividade vencido.

Nota n.º 30/2025-CPJ (Complementação)

Submeto o presente feito à elevada consideração de Vossa Senhoria, com a inclusa manifestação desta Consultoria Jurídica, materializada neste parecer da ilustre Assessora Jurídica, Dr^a Amanda P. Caetano, com a complementação que adiante se verá, objetivando lançar luz para o processo decisório administrativo, a respeito da matéria suscitada pela empresa e encaminhada por meio do Despacho n.º 0149/2025-SEGEDAM.

Ao ter conhecimento da minuta do contrato, a empresa, por meio de e-mail (peça 39), encaminhou pleito de seguinte teor:

“As multas de inexecução parcial foram previstas em percentual sobre o total do contrato, mas isso pode gerar uma penalidade muito desproporcional ao inadimplemento.

(...)

*Sugerimos alterar o texto para: **nos casos de inexecução parcial, que a multa seja calculada sobre a parcela inadimplida.***

O item 14.2 afirma que juntamente com as multas do item 14.1 “serão” aplicadas as seguintes sanções [...].

Nessa redação, numa leitura literal, está dizendo que obrigatoriamente serão aplicadas, o que nem faz muito sentido. Na verdade, a redação deveria ser.

*Sugerimos alterar o texto para: **14.2. Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, poderão ser aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no Item anterior desta cláusula as seguintes sanções:**”(o destaque é do original).*

Extrai-se do texto acima transcrito que o pleito da empresa se prende aos itens 14.1 e 14.2 da minuta do contrato (peça 18), que assim dispõem:



“14.1. A CONTRATADA será responsabilizada administrativamente pelas seguintes infrações, sendo-lhe aplicadas as multas listadas abaixo, calculadas sobre o valor da contratação, a saber:

(...)

14.2. Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no item anterior desta cláusula as seguintes sanções: (...).”

A minuta do contrato aqui em destaque é regida pela Lei n.º 14.133/21. Essa norma contempla cerca de 22 (vinte e duas) infrações, circunstância que desaconselha a adoção de regras simples e restritivas para a apuração de responsabilidade. À guisa de exemplo, o art. 160 da Lei n.º 14.133/21 trouxe para o cenário administrativo a figura jurídica da desconsideração da personalidade jurídica. Além disso, no cenário das infrações administrativas, a aplicação de sanções deve observar, dentre outras, a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, na forma estatuída no art. 156, § 1.º, inciso V, da Lei n.º 14.133/21. Embora pouco, esses dois exemplos são suficientes para evidenciar que, em se tratando de infrações e sanções, no âmbito dessa norma, não se deve adotar procedimentos sumários de inexecução contratual.

As infrações e sanções administrativas estão disciplinadas nos artigos 155 a 163 da Lei n.º 14.133/21. Diferente do que estabelece o item 14.1 da minuta do contrato sob exame, nenhum dos dispositivos que disciplinam as infrações e sanções administrativa grafa a expressão “valor da contratação”. Ao revés, o § 1.º do art. 156 alinha cinco considerações que devem ser observadas quando a Administração fizer uso do seu poder-dever de punir o infrator. Na aplicação de sanções, portanto, devem ser considerados: a) a natureza e a gravidade da infração cometida; b) as peculiaridades do caso concreto; c) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; d) os danos que dela provierem para a Administração Pública; e) a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle. Esse necessário exame para o estabelecimento da dosimetria da pena, com componentes múltiplos de verificação, está a indicar que a fórmula simples que consagra como parâmetro o valor da contratação não se harmoniza com o regramento previsto no § 1.º do art. 156 da Lei n.º 14.133/21.

Não apenas isso. O § 3.º do art. 156 da Lei n.º 14.133/21, que estabelece a base de cálculo para a apuração do valor da infração, também informa que a sanção “*será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei*”, assim dispõe:

“Art. 156.

(...)

§ 3.º 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”.



O legislador infraconstitucional, a fim de evitar multas irrisórias e multas exorbitantes, estabeleceu uma banda percentual para servir de base de cálculo para calcular o valor da sanção. Depreende-se do dispositivo legal acima transcrito que o parâmetro limitador nele existente desautoriza o regramento que estabelece o cálculo da multa sobre o valor da contratação, sem que com isso haja comprometimento do patrimônio público. O sistema punitivo imprimido pela Lei n.º 14.133/21 não deixa a Administração desprotegida em caso de aplicação de multa de mora incompatível com o dano causado pela infração cometida. A esse respeito, diz o art. 162 dessa norma:

*“Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.
Parágrafo único. A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei”.*

A multa de mora é aplicada em razão do atraso no cumprimento da obrigação. Já a multa compensatória tem por finalidade compensar a parte credora pelo dano que lhe é causado pela inadimplência da obrigação ou de algum outro regramento previsto no contrato.

Além do art. 162, os §§ 7.º e 8.º do art. 156 da Lei n.º 14.133/21 assim estabelecem:

*“Art. 156.
(...)
§ 8.º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.
§ 9.º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública”.*

O sistema sancionador previsto na Lei n.º 14.133/21 está posto de forma a proteger o interesse e o patrimônio públicos.

O art. 162 da Lei n.º 14.133/21 faz ver que existem dois tipos de multa, a saber: a moratória e a compensatória, as quais têm juízos distintos. Vale dizer: os critérios e os pressupostos para a individualização para aplicação são distintos. A multa de mora, a teor do *caput* do art. 162 é aquela que decorre do *“atraso injustificado na execução do contrato”*.

Tudo está a indicar que a Lei n.º 14.133/21 não estabeleceu a base de cálculo da multa de mora. Nada obstante isso, o art. 92, inciso XIV, prescreve sobre a necessidade de, em todo contrato, estabelecerem-se *“os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo”* (o destaque não é do original). Assim, observada a mora e a influência negativa no objeto contratual, deve-se prever para cada tipo de multa a



respectiva base de cálculo a ser levada em conta, sem se descuidar dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

As considerações tecidas nos dois parágrafos precedentes, leva ao entendimento de que o § 3.º do art. 156 da Lei n.º 14.133/21, aponta para a aplicação a multas compensatórias e não moratórias. É de se notar, no entanto, que os parâmetros percentuais indicados nesse dispositivo sobre “[d]o valor do contrato licitado ou celebrado com contratação”. Uma rápida leitura, pode levar ao entendimento de que legislador teria se referido ao valor global do contrato. Ocorre que o legislador fez uso do termo “global” para se referir ao valor a ser contratado em várias outras ocasiões (arts. 6.º, XXV, alínea “f”, XXIX e XVI; 34, § 2.º; 46, II; 46, § 9.º; 56, § 5.º; 59, § 3.º; 128; 171, III; 184, § 2.º; e 184-A). Contudo, no § 3.º do art. 156, não há essa especificação. Esse valor seria mensal? Seria total? Essa constatação legislativa vem apresentando dificuldade de interpretação.

Há um parecer da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, PGM n.º 12.325/2023, encartado nos autos do Processo n.º 6016.2023/001981-0 (<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/parecer-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-12325-de-16-de-maio-de-2023>), com acesso em 17.02.25, que enfrente esse tema. Permito-me transcrever adiante excertos desse parecer:

“Como a lei trata da multa de mora em uma disposição legal específica [art. 162], e como, em tal artigo, a lei não reproduz as limitações previstas no § 3.º do art. 156, parece fazer sentido a não aplicação de tais parâmetros mínimo e máximo à penalidade moratória. Ademais, muitas moratórias são, geralmente, calculadas por dia de atraso, e a incidência de um percentual de 0,5% sobre o valor do contrato por dia de atraso pode atingir valores expressivos em pouco tempo, carecendo de razoabilidade.

(...)

Porém, apenas a separação entre os tipos de multas e a não aplicação dos limites às moratórias não resolveria integralmente os possíveis problemas abordados por SME/AJ, já que as multas não moratórias continuariam a ter que observar os limites citados que, se calculados sobre o valor total do contrato, poderiam atingir valores incompatíveis com a irregularidade.

(...)

Por outro lado, a ausência de previsão de qualquer multa, ou de multa apenas moratória, poderia se revelar insuficiente para compelir os fornecedores a cumprirem adequadamente o contrato, penalizando-os (de forma razoável e justificada) em caso de inobservância das obrigações previstas, como bem colocado por SME/AJ.

Assim, parece que a compreensão da regra do §3º do art. 156 não pode desconsiderar os efeitos de cada interpretação e a possível violação do princípio da razoabilidade, eficiência e interesse público se adotada uma interpretação que, se aplicada na prática, pode levar a absurdos”.

As conclusões desse parecer, cujos excertos vêm de ser transcritos, estão vazadas nos seguintes termos:



“É admissível a distinção entre multas moratórias e compensatórias, de modo que as primeiras não estejam sujeitas aos limites e parâmetros previstos no art. 156, § 3.º, da Lei 14.133/21, conforme entendimento exposto.

Apesar da escassa doutrina e jurisprudência, para amparar o entendimento, é defensável a interpretação, calcada no princípio da razoabilidade e proporcionalidade bem como na própria vedação ao enriquecimento ilícito, é viável que a base de cálculo da multa compensatória utilize outro critério que não o valor total do contrato, mas sim, a título de exemplo, o valor mensal do ajuste, ou da parcela inadimplida, até porque o texto legal não utiliza a expressão “valor global do contrato”, mas apenas valor do contrato, deixando margens a interpretações”.

Ainda há algo relevante a ser observado quando se comparam os artigos 162, multa moratória, com o 156, § 3.º, multa compensatória. A multa moratória está dirigida para o contratado, no caso de atraso injustificado na execução do contrato. Vale dizer: a multa moratória somente tem lugar na fase de execução do objeto contratado. A multa compensatória, por sua vez, está dirigida para o responsável e é aplicada *“por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei”*. O art. 155 da Lei n.º 14.133/21 arrola infrações que ocorrem em fase anterior à execução do objeto a ser contratado, como, por exemplo, *“apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação”*. Vale dizer: a multa compensatória, embora alcance a fase de execução do objeto, também está voltada para infrações que porventura ocorram na fase dos procedimentos licitatórios.

Como se observa, a matéria está a desafiar a adoção de princípios hermenêuticos adequados, tanto no campo doutrinário como na esfera judicial, bem como na jurisdição do controle externo.

O segundo pleito da empresa diz respeito ao item 14.2, que adiante se transcreve:

*“14.2. Juntamente com as multas administrativas previstas no item 14.1, **SERÃO** aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas no Item anterior desta cláusula as seguintes sanções: (...) [o destaque não é do original]”.*

O inconformismo da empresa diz respeito à natureza cogente do regramento acima transcrito. O uso do verbo ser na terceira pessoa do plural imprime a força de comando obrigatório.

As disposições do § 7.º do art. 156 da Lei n.º 14.133/21 amparam o pleito empresarial. De acordo com essa norma, as *“sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo **PODERÃO** ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo”* (destaque inexistente no original).



Cumpra ainda fazer o registro de que o Atestado de exclusividade (peça 12) está com o prazo de validade vencido.

À guisa de conclusão, é de todo necessário, em razão dos temas aqui abordados, trazer à colação o lúcido pronunciamento do chefe do Serviço de Licitação, expresso na Informação n.º 5/2025 – SELIC (peça 41), cujo excerto adiante se transcreve:

“O debate sobre ambas as questões ainda é muito incipiente, não havendo unanimidade entre os operadores do Direito. Este Serviço de Licitação entende que o legislador, ao elaborar a atual Lei de Licitações, buscou mitigar as questões contratuais por meio da força, tornando a aplicação das sanções obrigatória e de forma mais rígida, a fim de inibir tentativas de fraudes em licitações e durante as execuções contratuais, desde que respeitados o contraditório e a ampla defesa”.

Inspirado nessa lucidez, em razão da escassez doutrinária e jurisprudencial, bem como tendo em conta o não posicionamento deste Tribunal de Contas em relação aos temas aqui em pauta, notadamente o que diz respeito à base de cálculo para o estabelecimento de multa, com âncora na Lei n.º 14.133/21, esta Consultoria Jurídica sugere que, sem se descuidar da prioridade desta contratação, adote, excepcionalmente, o entendimento expresso neste parecer ou encaminhe o feito à Presidência, com o objetivo de excepcional e pontualmente colher a autorização do Plenário para a contratação em destaque, nos moldes que entender pertinentes, e, ao mesmo tempo, que a Corte de Contas determine a realização de estudos especiais sobre os temas aqui em pauta e outros que entender necessários em relação à Lei n.º 14.133/21, com a urgência que o caso requer.

Brasília, em 17 de fevereiro de 2025.

ANDRÉ CARLOS DA SILVA
Consultor Jurídico