



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00426/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.003533/2018-31**

**INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - SPOA/MINC**

**ASSUNTOS: PENALIDADES**

EMENTA: Direito Administrativo. Contrato. Inexecução contratual. Procedimento Sancionatório. Penalidades. Regularidade jurídica. Considerações pontuais.

1. Trata-se de procedimento voltado à apuração de eventuais irregularidades, passíveis de sanção, ocorridas no âmbito do contrato administrativo nº 09/2017, firmado entre o Ministério da Cultura e a empresa GPM Arquitetura e Construção LTDA-ME., cujo objeto consiste na elaboração de projetos executivos de arquitetura e complementares de engenharia para a reforma e modernização da Biblioteca Demonstrativa Maria da Conceição Moreira Salles.

2. O referido procedimento sancionador originou-se a partir de recomendação do fiscal do contrato, lavrada na Nota Técnica n.º 01/2018 (Seq. 01), de seguinte teor:

"(...) 3.8. Portanto, como a Contratada deixou de executar parte das atividades contratadas, o Fiscal do Contrato não aprova a medição informada por meio do Ofício GPM 09/2018 (0510007) e entende que houve inadimplemento parcial da última etapa. Destarte, a 3.ª parcela deveria ser glosada para o valor de R\$ 3.250,00 (três mil duzentos e cinquenta reais), bem como, s.m.j., que o saldo restante não deve ser pago por conta da inexecução parcial. Para tanto, relembra que será necessário tramitar o processo conforme a Lei n.º 9.784/1999 para se garantir ao Contratado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

(...)

4.2. Após o término das providências necessárias, se realizada a glosa, recomenda-se ainda o sancionamento da Contratada nos termos do item 11.2.3.1. do Contrato n.º 09/2017 por conta do inadimplemento parcial do contrato. (...)"

3. Em razão dos fatos alegados, o Secretário de Infraestrutura Cultural Substituto e ordenador da despesa, solicita providências no sentido de se realizar a glosa e providenciar os procedimentos para a aplicação da sanção prevista contratualmente, por meio do Memorando SEI N.º 14/2018/GAB SEINFRA/SEINFRA (Seq.2).

4. No Ofício SEI n.º 49/2018/COGEC/CGCON/SPOA/SE-MINC (Seq. 3) o Sr. Gustavo Pimentel Moreno, Representante legal da contratada GPM ARQUITETURA E CONSTRUÇÃO LTDA - ME foi notificado, fixando-lhe prazo para recurso, em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

5. Por meio dos comprovantes dos Correios (Seq. 6/7) e e-mail da Coordenadora de Documentação e Informação (Seq. 8) foi informado a inexistência de correspondência recebida pelo Protocolo da empresa GPM ARQUITETURA E CONSTRUÇÃO LTDA - ME, tendo transcorrido em *albis* o prazo para a contratada se manifestar acerca da aplicação da penalidade.

6. Ante a inexecução parcial do contrato e a inércia em se defender por parte da contratada, a Coordenação de Licitação e Gestão de Contratos, por meio do Despacho n.º 0578224/2018 (Seq. 9), posicionou-se favoravelmente à rescisão contratual, aplicação da penalidade prevista na Cláusula décima primeira, item 11.2.3.1. e glosa no valor de R\$ 3.250,00 (três mil, duzentos e cinquenta reais) relativo ao inadimplemento parcial da última etapa.

7. O Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração emitiu sua concordância com o Despacho n.º 0578224/2018 (Seq. 9), determinando o encaminhamento dos autos e esta Consultoria Jurídica para análise e parecer.

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

8. Inicialmente, deve-se ressaltar que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e àqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos órgãos competentes do Ministério da Cultural.

9. De acordo com o art. 66 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, "*O contrato administrativo deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua execução total ou parcial.*" Tal dispositivo consagra o edital e o contrato como lei entre as partes contratantes, os quais devem ser obrigatoriamente observado entre as partes, tanto com relação às obrigações mútuas, como em relação à aplicação das penalidades previamente estipuladas em caso de inadimplência.

10. Não bastasse isso, o art. 69 obriga o contratado a "*reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados*". Logo, resta evidenciado que termo final do contrato **não afasta a responsabilidade do contratado em decorrência de falhas na execução do contrato.**

11. Pelo contrário, a responsabilização do particular recai no princípio da boa-fé objetiva, que impõe um padrão de comportamento probo, honesto e leal a toda e qualquer pessoa física ou jurídica contratada pela Administração Pública. Logo, evidenciada qualquer falha na execução contratual, mesmo que findo o prazo de vigência, não há empecilho para a aplicação de penalidade. Muito ao contrário, Lucas Rocha Furtado<sup>1</sup> leciona 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*"

12. Nesse sentido, cumpre salientar não haver qualquer empecilho em se penalizar a contratada, em que pese não esteja a avença vigente, posto que o contrato expirou em meados de junho de 2017.

13. Constatada a inadimplência, cabe à Administração verificar a penalidade aplicável e notificar o contratado para se manifestar previamente acerca da conduta faltosa e dos danos sofridos, aferindo-se a sanção adequada e instaurando-se o contraditório e a ampla defesa, corolários do devido processo administrativo, em busca da sanção adequada, consoante os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

14. Na espécie, apurou-se a inexecução parcial da última etapa do contrato, por meio do descumprimento de diversos pontos do projeto executivo, totalizando uma glosa de R\$ R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) e sugestão de aplicação de multa nos termos contratuais, conforme destaca a fiscal do contrato por meio da Nota Técnica n.º 01/2018 (Seq. 01), vejamos:

3.6. Conforme se afere da planilha acima, a Contratada **deixou de executar o equivalente a R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) relativos à última parcela dos serviços**, que seria no valor de R\$ 8.750,00 (oito mil setecentos e cinquenta reais). **Por conseguinte, a empresa teria direito apenas à diferença, que equivale a R\$ 3.250,00 (três mil duzentos e cinquenta reais), e não ao valor total da parcela.**

(...)

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, recomendamos ao Ordenador de Despesa enviar para a CGCON o processo com solicitação de providências no sentido de que haja a glosa da última parcela do contrato. Nesse tocante, recomendamos que o valor da terceira parcela seja reduzido de R\$ 8.750,00 (oito mil setecentos e cinquenta reais) para R\$ 3.250,00 (três mil duzentos e cinquenta reais), em razão do inadimplemento parcial. 4.2. Após o término das providências necessárias, se realizada a glosa, recomenda-se ainda o sancionamento da Contratada nos termos do item 11.2.3.1. do Contrato n.º 09/2017 por conta do inadimplemento parcial do contrato.

15. Sobre as sanções pelo inadimplemento, assim dispõe o contrato:

## CLAUSULA QUINTA - DO PAGAMENTO

5.12. Nos termos do artigo 36, §6.º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02, de 2008, **será efetuada a retenção ou glosa no pagamento, proporcional à irregularidade verificada**, sem prejuízo das sanções cabíveis, caso se constate que a Contratada:

5.12.1. não produziu os resultados acordados;

**5.12.2. deixou de executar as atividades contratadas, ou não as executou com a qualidade mínima exigida;**

5.12.3. deixou de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizou-os com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

(...)

**7.7. O descumprimento total ou parcial das obrigações e responsabilidades assumidas pela Contratada**, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas neste Termo de Contrato e na legislação vigente, **podendo culminar em rescisão contratual, conforme disposto nos artigos 77 e 87 da Lei n.º 8.666, de 1993.**

(...)

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

11.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei n.º 8.666, de 1993 a Contratada que **inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação**; ensejar o retardamento da execução do objeto; fraudar na execução do contrato; comportar-se de modo inidôneo; cometer fraude fiscal; ou não mantiver a proposta;

11.2. A Contratada que cometer qualquer das infrações acima discriminadas ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

11.2.2. multa moratória de até 0,1% (zero vírgula um por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 30 (trinta) dias;

11.2.2.1. em se tratando de inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia (seja pra reforço ou por ocasião de prorrogação), aplicar-se-á multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso, observado o máximo de 2% (dois por cento), de modo que o atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autorizará a Administração contratante a promover a rescisão do contrato;

11.2.2.2. as penalidades de multa decorrentes de fatos diversos serão consideradas independentes entre si.

11.2.3. multa compensatória de até 10% (dez por cento) sobre o valor total do contrato, no caso de inexecução total do objeto;

**11.2.3.1. em caso de inexecução parcial, a multa compensatória, no mesmo percentual do subitem acima, será aplicada de forma proporcional à obrigação inadimplida;**

**11.7.. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa observando-se o procedimento previsto na Lei n.º 8.666, de 1993, e subsidiariamente na Lei n.º 9.784, de 1999.**

11.8. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a **gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.**

11.9. As multas devidas e/ou prejuízos causados à Contratante serão deduzidos dos valores a serem pagos, ou recolhidos em favor da União, ou deduzidos da garantia, ou ainda, quando for o caso, serão inscritos na Dívida Ativa da União e cobrados judicialmente.

16. Vê-se equívoco na previsão da penalidade inserida no Ofício SEI n.º 49/2018/COGEC/CGCON/SPOA/SE-MINC (Seq. 04), que notificou a contratada a se manifestar acerca das inadimplências detectadas. Evidencia-se glosa no valor de R\$ 3.250,00 (três mil duzentos e cinquenta reais), quando o valor correto é de R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), conforme relato do fiscal do contrato supratranscrito. Conseqüentemente, a multa sugerida, nos termos do item **11.2.3.1, refere-se a percentual de 10% (dez por cento) proporcional à obrigação inadimplida, ou seja, R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais).**

17. Relativamente à rescisão do contrato, cumpre esclarecer que o contrato não mais se encontra vigente, o que inviabiliza a sua rescisão. Todavia, nada impede que a Administração aplique penalidades proporcional ao inadimplemento identificado, sob pena de locupletamento ilícito da contratada em afronta ao interesse público, conforme já evidenciado alhures.

18. Em que pese a contratada não tenha se manifestado nos autos, não se vislumbra qualquer óbice a macular a aplicação das penalidades sugeridas pelo fiscal do contrato na Nota Técnica n.º 01/2018 (Seq. 01), uma vez constatada

a inexecução parcial do contrato e facultado à Contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa.

## CONCLUSÃO

19. Assim, em face do disposto no art. 80, III e IV, da Lei nº 8.666/1993, Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017 e Cláusula quinta do contrato supratranscrita, opina-se pela regularidade jurídica da glosa e aplicação da penalidade de multa, nos termos dos itens 16 a18 do presente. Salienta-se que o erro do valor da glosa não invalida a notificação por se tratar de mero erro material, não inviabilizando a notificação formulada.

À consideração superior.

Brasília, 17 de julho de 2018.

DANIELLE TELLEZ  
PROCURADORA FEDERAL  
Assessora Técnica da Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura

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

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400003533201831 e da chave de acesso 4bbcfbae

---

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE JANDIROBA TELLEZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 150780444 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 22-07-2018 19:37. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR OBA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 150780444 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 23-07-2018 16:28. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---