



PARECER REFERENCIAL n. 00002/2020/GAB-PFIFCE/PFIFCE/PGF/AGU

NUP: 00819.000001/2020-91

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

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO - PAP

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO. LEI Nº 8.666/93. LEI Nº 10.520/2002. LEI Nº 9.784/99. DECRETO Nº 10.024/2019. INSTRUÇÃO NORMATIVA 03/2018 - DIRAD/PROAP/IFCE. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de manifestação jurídica, em caráter referencial, com orientações desta Consultoria à Administração do IFCE acerca de processos administrativos punitivos.
2. Os documentos que instruem o presente processo se encontram anexados ao SAPIENS/AGU.
3. É o que importa relatar. Passa-se à análise.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

II.1 - ASPECTOS FORMAIS E PRÉVIOS DO PARECER JURÍDICO

4. Considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Sob esse enfoque, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este Órgão de Execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no exame de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Instituto consulente, nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

5. No mesmo sentido o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas, aprovado pela Portaria Conjunta nº 01/2012, da Consultoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e Corregedoria-Geral, todas da Advocacia-Geral da União, que dispõe: *O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*

II.2 - DA PERTINÊNCIA DO PARECER REFERENCIAL

6. A Advocacia-Geral da União (AGU), a que se subordina esta PF/IFCE hierárquica e tecnicamente, autorizou, por meio da ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, a emissão de manifestações jurídicas referenciais, destinadas ao exame das questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. **Nessas circunstâncias, ficam dispensadas as análises individualizadas, “desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação”** (grifou-se).

7. Completando o que fora exposto anteriormente, cumpre transcrever a mencionada Orientação Normativa:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica

atesta, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

8. Aponta a Orientação Normativa antes referida, como requisitos para a manifestação jurídica referencial:

- A caracterização de justificado impacto do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes na atuação do órgão consultivo ou na celeridade dos serviços administrativos; e

- A circunstância de se restringir a atividade jurídica à verificação relativa ao atendimento das exigências legais a partir do simples exame ou conferência de documentos.

9. Em suma, a manifestação jurídica de caráter referencial consiste em parecer amplo e abstrato, que busca analisar todas as possíveis questões jurídicas relativas ao tema abordado, a fim de abranger todas as situações concretas cujos contornos se amoldem ao seu formato.

10. Sobre o tema, o ilustre Procurador Federal Diego Ornellas Gusmão ensina que:

Fica evidente que, além de reduzir o número de manifestações jurídicas nos procedimentos em trâmite perante os órgãos da Administração, a Orientação Normativa n. 55 da AGU traz em seu bojo uma racionalização de atribuições, gerando uma filtragem nos feitos submetidos ao crivo das procuradorias.

A fórmula utilizada na Orientação Normativa n. 55 da AGU reflete a tendência mundial de restringir as matérias a serem apreciadas pelas cortes de justiça, inserindo mecanismos processuais que visam rápida solução da controvérsia e a estabilidade da interpretação do Direito, estimulando a compatibilização vertical das decisões judiciais, prestando homenagem ao valor igualdade e perseguindo a racionalização da atividade judiciária.

A Orientação Normativa n. 55 da AGU traz, assim, para o âmbito administrativo, uma experiência exitosa no âmbito jurisdicional, à luz dos princípios da eficiência e da segurança jurídica.

O regime da Orientação Normativa n. 55 da AGU é muito próximo ao do tratamento jurídico dos recursos especial e extraordinário repetitivos, especialmente sua técnica de processamento e julgamento por amostragem, que foram inicialmente previstas no revogado Código de Processo Civil de 1973 nos arts. 543-B e 543-C, concebidos com a finalidade de conter e diminuir o fluxo de casos que são encaminhados aos tribunais superiores.

Com efeito, os arts. 543-B e 543-C do CPC disciplinavam o processamento e o julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos, cabendo ao tribunal local proceder à seleção do(s) recurso(s) que mais bem representassem as discussões em torno da questão, que seriam julgadas por amostragem; permitia-se, no âmbito do julgamento por amostragem, a intervenção de amicus curiae.

Julgado(s) o(s) recurso(s) selecionado(s), os outros, cujo processamento ficou sobrestado na origem, (i) tinham seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior, ou (ii) eram novamente examinados pelo tribunal de origem, na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do tribunal superior.

Esse modelo, destinado a recursos repetitivos, tem contribuído para a efetiva diminuição do número de casos que são encaminhados aos tribunais superiores. Em vez de se destinarem vários recursos aos tribunais superiores, os tribunais locais selecionam um ou alguns poucos recursos, que representa(m) a controvérsia contida em todos eles, sendo destacado(s) para julgamento, firmando-se a tese a ser seguida.

O Novo Código de Processo Civil manteve o instituto dos recursos repetitivos com uma formatação ainda mais sofisticada, ampliando dos efeitos da decisão do tribunal superior, uma vez que o sistema vigente permite que o ministro relator determine a suspensão do andamento de todos os processos pendentes que versem sobre a questão afetada, sejam em primeira ou segunda instância, conforme dispõe o inc. II do art. 1.037 da atual lei processual civil. No regime processual revogado, a afetação do recurso repetitivo provocava apenas o sobrestamento dos recursos interpostos perante os tribunais de segunda instância.

Além disso, o novo Código de Processo Civil, no art. 976 inova ao disciplinar o incidente de resolução de demandas repetitivas, que visa uniformizar a jurisprudência dos tribunais de segunda instância quando houver repetição de controvérsia sobre questão unicamente de direito, e houver risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica [...][1]

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

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

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

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

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

14. A iniciativa foi analisada - e aprovada - pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014. Senão, vejamos:

Informativo TCU nº 218/2014

É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. (Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014).

15. Mais recentemente, foi editada a **Portaria PGF nº 262/2017**, que disciplinou, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a elaboração dos pareceres referenciais, nos seguintes termos:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

- o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*
- a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

§ 1º As Orientações Normativas editadas pelo Advogado Geral da União e as orientações jurídicas firmadas pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão ser observadas previamente à elaboração da manifestação jurídica referencial.

§ 2º As Câmaras Permanentes e Provisórias auxiliarão o DEPCONSU na elaboração de suas orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais.

§ 3º A manifestação jurídica referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no caput.

16. Então, esta Consultoria, tendo em conta o volume de processos e as peculiaridades da matéria ora submetida a consulta (processos administrativos punitivos), entende que restam preenchidos os requisitos da **Portaria PGF nº 262/2017** para a prolação de manifestação jurídica referencial, o que passa a fazer nos tópicos seguintes.

III - ANÁLISE JURÍDICA

III.1 - DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

17. A Lei 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, traz, em seu art. 2º, uma sequência de princípios norteadores, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

O contrato administrativo, apesar de possuir características em comum com os contratos civis, apresenta algumas peculiares previstas no art. 54 da Lei nº 8666/93, nos termos seguintes:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

18. A seguir, passaremos a analisar detalhadamente alguns dos princípios acima elencados.

III.1.1 - Supremacia do Interesse Público

19. Este princípio consiste, na verdade, num supra princípio que deve reger toda a atividade pública, posicionando o Direito Público em um patamar acima do Direito Privado. Tal diferenciação se justifica pelo fato da Administração Pública representar os interesses da sociedade como um todo; em contraposição aos interesses individuais velados pelo Direito Privado. Sobre o tema, assim disserta o saudoso administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é o princípio geral do Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V, VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.”

20. Em suma, entende-se por “supremacia do interesse público” o fato da Administração Pública, representante do Estado, nas relações jurídicas com particulares, sobressair-se em relação a estes. Veja-se a lição do ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. (...) Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares”.

21. **É por causa desse princípio que os atos administrativos possuem auto-executoriedade e o Estado pode, por exemplo, rescindir unilateralmente contratos e aplicar penalidades ao particular.** Nos contratos administrativos, a supremacia do interesse público se manifesta por meio de determinadas cláusulas contratuais denominadas “cláusulas exorbitantes”.

22. **A supremacia da Administração Pública na aplicação de sanções**, ainda que se deva assegurar ao contratado o direito à ampla defesa e ao contraditório, permitindo-lhe acesso às acusações de descumprimento do contrato que lhes são imputadas para que possa se defender, **consiste no fato dela mesma poder executar diretamente as penalidades impostas, sem necessidade de intervenção judicial.**

III.1.2 - Legalidade Objetiva

23. O princípio da Legalidade Objetiva vincula todos os atos do processo administrativo aos textos legais vigentes no Direito brasileiro. Pode ser observado nos incisos I e II do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99, *in verbis*:

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

24. A Legalidade Objetiva tem como objetivo a preservação da lei. **É dever da Administração embasar todos os processos administrativos numa norma legal específica**, sob pena de invalidade do ato.

III.1.3 - Garantia de defesa

25. Princípio de estatura constitucional, a **garantia de defesa**, também compreendida como **ampla defesa e contraditório**, está prevista no art. 5º, inciso LV, da Carta Magna, que estabelece:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

26. De suma importância para garantir a validade do ato processual, a garantia de defesa é reforçada pela Lei nº 9.784/99, no inciso VII do parágrafo único do art. 2º, assim:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

27. Segundo Hely Lopes Meirelles, entende-se por garantia de defesa a observância do rito, a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, a produção de provas de seu interesse, o acompanhamento dos atos de instrução e a utilização dos recursos cabíveis no processo. Além disso, considera-se que o direito de defesa garante, também, a manifestação oral ou escrita sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo. Ressalta-se que **o processo administrativo que não tem em seu rito a oportunidade efetiva de defesa é nulo**, de acordo com a jurisprudência pátria. Veja-se:

*EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULO. REINTEGRAÇÃO DO SERVIDOR. RECONHECIDA. EXAME PELO JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. VIOLADOS. DECISÃO DE 1º GRAU MANTIDA. 1. Consoante inteligência do art.5º, **incisos LIV e LV da Constituição Federal**, conclui-se que o Processo Administrativo Disciplinar encontra-se eivado de vícios, **violando a legalidade que rege os atos da Administração Pública, o devido processo legal, o contraditório e ampla defesa**, de modo que deve ser mantida incólume a sentença recorrida. 2. O controle do Poder Judiciário restringe-se a adequação do ato do poder público analisando o aspecto da legalidade e não sob o prisma do mérito administrativo. 3. Há indicativos nos autos que permitem concluir que o processo administrativo instaurado contra o servidor público há vícios de ilegalidades, pois não foram considerados os problemas psicológicos acometidos pelo autor, de modo que sua exclusão por bem da disciplina deve ser nula. Portanto, correta a sentença a quo. (Tribunal de Justiça do Amazonas TJ-AM - Apelação Cível: AC 0616582-50.2014.8.04.0001 AM 0616582-50.2014.8.04.0001.). (Grifo Nosso).*

*RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. SERVIDOR DA JUSTIÇA. ADMINISTRADOR DO FÓRUM. DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NULO. **OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA**. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DEPOIMENTOS TESTEMUNHAIS REALIZADOS SEM A INTIMAÇÃO VÁLIDA DO INDICIADO. AUSÊNCIA DE INTERROGATÓRIO. NÃO ESGOTAMENTO DE TODOS OS MEIOS DE SUA LOCALIZAÇÃO. REVELIA INJUSTIFICADA. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. CONFIGURADO. **PRELIMINAR DE NULIDADE QUE SE ACOLHE.1. Nos termos do art. 5º, LV, da CF, o processo disciplinar, prevê a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa**. 2. In casu, a comissão processante instaurou processo administrativo e promoveu a tomada de depoimentos e diligências sem a devida intimação do servidor, o que ofende o previsto no art. 156 da Lei n.º 8.112/90. O processante nem mesmo foi interrogado, consoante dispõe o art. 159 da Lei n. 8.112/90. 3. A jurisprudência defende que quando o acusado estiver em local incerto e não sabido, após três tentativas em dias e horários diferentes de tentar localizá-lo na repartição e no endereço residencial, deverá ocorrer a intimação por edital, devidamente publicada no Diário Oficial. 4. Nessa marcha, evidente o desrespeito aos princípios do contraditório e ampla defesa. 5. Preliminar acolhida. (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia TJ-BA - Recurso Administrativo: 0007341-43.2015.8.05.0000). (Grifo Nosso).*

28. Salienta-se ainda que o processo deve ser conduzido de forma imparcial, sob pena de nulidade. Com efeito, a aplicação de **penalidade** pressupõe a instauração de processo administrativo pautado pela **imparcialidade**.

III.1.4 - Proporcionalidade

29. Princípio geral do Direito brasileiro previsto no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/99, a proporcionalidade deve permear os processos administrativos a fim de garantir uma punição justa e razoável à parte acusada de descumprimento ou má execução do contrato. Sobre o tema, assim leciona o administrativista Marçal Justen Filho:

*“Ainda quando se insista acerca da legalidade e da ausência de discricionariedade, é pacífico que o **sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração**. São inconstitucionais os preceitos normativos que imponham sanções excessivamente graves, tal como é dever do aplicador dimensionar a extensão e a intensidade da sanção aos pressupostos de antijuridicidade apurados. O tema traz a lume o princípio da proporcionalidade.”* (Grifo nosso).

30. Assim, as sanções impostas pela Administração ao particular que tenha infringido as regras editalícias ou contratuais devem ser compatíveis com a gravidade da conduta.

III.2 - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO

31. O processo administrativo punitivo promovido pela Administração Pública visa apurar possíveis infrações e, se confirmada a irregularidade, impor a(s) cabível(eis) penalidade(s) ao particular por descumprimento de lei, edital, contrato ou regulamento.

32. A instauração deste deve basear-se em “auto de infração”, “representação” ou “peça equivalente”, sendo necessária a exposição minuciosa dos atos ou fatos considerados ilegais ou administrativamente ilícitos praticados pelo indiciado. Além disso, é preciso que a Administração indique, de forma clara e objetiva, a norma ou convenção infringida pelo mesmo.

33. Conforme já abordado neste Parecer, o processo administrativo punitivo deve ser orientado por todos os princípios que regem o Direito Administrativo brasileiro, em especial os que estão dispostos no art. 2º da Lei nº 9.784/99, sob pena de nulidade da sanção imposta.

34. Ademais, é essencial que seja adotado o rito formal em todas as fases, a fim de legitimar todo o procedimento, bem como a sanção imposta ao final da apuração. Sobre os procedimentos, o autor Hely Lopes Meirelles observa:

“Nesses procedimentos são adotáveis, subsidiariamente, os preceitos do processo penal comum, quando não conflitantes com as normas administrativas pertinentes. Embora a graduação das sanções administrativas - demissão, multa, embargo da obra, destruição de coisas, interdição de atividade e outras - seja discricionária, não é arbitrária e, por isso, deve guardar correspondência e proporcionalidade com a infração apurada no respectivo processo, além de estar expressamente prevista em norma administrativa, pois não é dado à Administração aplicar penalidade não estabelecida em lei, decreto ou contrato, como não o é sem o devido processo legal, que se erige em garantia individual de nível constitucional (art. 5º, LV).”

35. No mesmo sentido da doutrina acima colacionada, acórdão do Superior Tribunal de Justiça em que restou assentado que “à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum”. A seguir, a ementa de Decisão do STJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ATIVIDADE SANCIONATÓRIA OU DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL COMUM. ARTS. 615, § 1º E 664, PARÁG. ÚNICO DO CPP. NULIDADE DE DECISÃO PUNITIVA EM RAZÃO DE VOTO DÚPLICE DE COMPONENTE DE COLEGIADO. RECURSO PROVIDO.

1. Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina.

2. A teor dos arts. 615, § 1º e 664, parág. único do CPP, somente se admite o voto de qualidade - voto de Minerva ou voto de desempate - nos julgamentos recursais e mandamentais colegiados em que o Presidente do órgão plural não tenha proferido voto quantitativo; em caso contrário, na ocorrência de empate nos votos do julgamento, tem-se como adotada a decisão mais favorável ao acusado.

3. Os regimentos internos dos órgãos administrativos colegiados sancionadores, qual o Conselho da Polícia Civil do Paraná, devem obediência aos postulados do Processo Penal comum; prevalece, por ser mais benéfico ao indiciado, o resultado de julgamento que, ainda que por empate, cominou-lhe a sanção de suspensão por 90 dias, excluindo-se o voto presidencial de desempate que lhe atribuiu a pena de demissão, porquanto o voto desempataador é de ser desconsiderado. 4. Recurso a que se dá provimento, para considerar aplicada ao Servidor Policial Civil, no âmbito administrativo, a sanção suspensiva de 90 dias, por aplicação analógica dos arts. 615, § 1o. e 664, parág. único do CPP, inobstante o duto parecer ministerial em sentido contrário.

III.2.1 - DAS FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO

36. Neste tópico, faz-se necessário ressaltar a importância da obediência ao princípio da legalidade, sob pena de nulidade do processo administrativo punitivo. Assim, o rito processual deve seguir as formalidade prevista em lei ou normatização infralegal.

37. Além da Lei 9.784/99, que disciplina o processo administrativo federal, o IFCE emitiu, através da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento, a **Instrução Normativa nº 03/2018 - DIRAD/PROAP/IFCE**, que dispõe sobre os procedimentos para aplicação, no âmbito da Autarquia, de sanções administrativas previstas na Lei 8.666/1993 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, em face de descumprimento de ajuste ou de edital.

38. **A título de colaboração, este Órgão Consultivo anexa ao presente Parecer Referencial Lista de Verificação que deve constituir diretriz para viabilizar, de forma racional e eficiente, a instrução dos processos administrativos punitivos instaurados pelo IFCE em virtude de descumprimento de norma contratual ou editalícia, com a descrição das rotinas respectivas.**

III.2.2 - DAS PUNIÇÕES PREVISTAS EM LEI

39. **Como destacado acima, a supremacia da Administração Pública na aplicação de sanções, ainda que deva assegurar ao contratado a ampla defesa e o contraditório em face de imputação de descumprimento contratual, consiste no fato da própria Administração poder executar diretamente a penalidade imposta, sem necessidade de intervenção judicial.**

40. **A Lei 8.666/93 prevê a existência dessa prerrogativa no inciso IV do art. 58, nos seguintes termos:**

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

(...)

III - fiscalizar-lhes a execução;

*IV - **aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste** ; (grifo nosso).*

41. **Nesse mesmo sentido, a LLCA elenca penalidades a serem aplicadas ao particular, diretamente pela Administração, em decorrência de infração contratual, senão vejamos:**

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

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.

42. **Sobre o tema, assim preleciona Hely Lopes Meirelles (2013):**

"Pode ocorrer por ação ou omissão, culposa ou sem culpa, de qualquer das partes, caracterizando o retardamento (mora) ou o descumprimento integral do ajustado. Qualquer dessas situações pode ensejar responsabilidades para o inadimplente e até mesmo propiciar a rescisão do contrato, como previsto na lei (arts. 77 a 80)."

43. Além dos dispositivos legais acima transcritos, também prevê a aplicação de sanções administrativas o art. 7º da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão), *in verbis*:

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 Sicafe, 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. (Destacou-se)

44. Neste ponto, considera-se pertinente destacar que, por ocasião da aprovação da Lei nº 10.520/2002 e da consagração da modalidade Pregão, em sua forma presencial ou eletrônica, foi apresentado um novo paradigma para aplicação das sanções administrativas no ambiente das licitações e contratações públicas. Com efeito, na sistemática do pregão é importantíssimo que empresas aventureiras sejam sancionadas, deixando de tumultuar os certames. Essa regulação escorreita do ambiente licitatório pode evitar frustração das licitações pela incapacidade de se chegar a uma proposta mais baixa, porém, efetivamente exequível.

45. Todavia, em razão da gravidade da penalidade prevista na Lei do Pregão (impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento no Sicafe), passou-se a discutir na doutrina e na jurisprudência se a aplicação dessa sanção em casos de infração leve não feriria o princípio da **proporcionalidade**, considerando-se então a possibilidade de se aplicar, ao invés do impedimento, outra penalidade menos gravosa, como por exemplo a suspensão temporária de participação em licitação prevista no art. 87, III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

46. Com efeito, a suspensão temporária de participação em licitação, prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993, é uma pena mais branda, que impossibilita o apenado de participar de licitações apenas junto ao ente que aplicou a sanção; enquanto o impedimento de contratar, previsto no art. 7º da Lei do Pregão, abrange toda a pessoa federativa a qual pertence o órgão ou entidade que aplicou a pena.

47. A Procuradoria-Geral Federal se manifestou sobre essa questão no **Parecer nº 05/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**, aprovado pelo Exmo. Procurador-Geral Federal, abordando a possibilidade, através da Teoria do Diálogo das Fontes, de aplicação coordenada e harmônica de sanções previstas na Lei do Pregão e na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, consoante trecho adiante colacionado:

20. Há nítida diferença de gradação entre as sanções listadas, sendo a pena do art. 7º da Lei do Pregão mais grave que a pena de suspensão de contratar (art. 87, III, LLC), porém é mais branda que a pena de declaração de inidoneidade (art. 87, IV, LLC).

21. Aplicar apenas as sanções da Lei do Pregão pode gerar problemas de dosimetria da pena, já que uma infração leve, por exemplo, não apresentar o licitante algum documento, é apenada da mesma forma que uma infração grave, como no caso de apresentar documento falso, uma vez que o art. 7º da Lei do Pregão prevê para todas as condutas nele previstas a mesma consequência.

22. É preciso destacar que a sanção administrativa possui função eminentemente instrumental, ou seja, ela é um meio pelo qual o Estado encontra para que os administrados conformem sua conduta aos ditames legais estabelecidos.

(...)

28. Sobre a questão da proporcionalidade na aplicação do art. 7º da Lei do Pregão, o TCU já teve algumas considerações no acórdão nº 653/2008, com base na lição de Joel Niebuhr, nos seguintes termos:

É certo, poderá haver situações que, à luz da Lei 8.666/93, mereceriam, por exemplo, somente uma advertência, enquanto pela lei do pregão a penalidade prevista seria o impedimento de licitar ou contratar com a Administração.

A solução para tal questão nos é dada por Joel de Menezes Niebuhr (in Pregão Presencial e Eletrônico, Curitiba: Zenite, 2004, p. 200):

'... para harmonizar o princípio da legalidade e o da proporcionalidade os agentes administrativos devem interpretar o art. 70 da Lei 10.520/02 de maneira ponderada, evitando que ele seja utilizado com excessos, para situações que não merecem tamanha reprimenda.

Quer-se dizer que os agentes administrativos, conquanto devem obediência ao prescrito no art. 7º da Lei 10.520/02, devem também interpretá-lo de modo consoante aos demais princípios jurídicos informadores da matéria, entre os quais merece destaque o da proporcionalidade. Logo, a referida penalidade, por ser extremamente gravosa, deve ser aplicada somente nos casos em que se percebe ou há indícios de que o licitante faltoso

tenha agido de má-fé tentando ardilosamente participar de licitação do qual, de antemão, sabia que não cumpriria os resultados da licitação.'

Ou seja, deve a Administração avaliar a reprovabilidade da conduta impugnada e aplicar a sanção de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. (ACÓRDÃO Nº 653/2008 - TCU - PLENÁRIO).

29. Pelo que se extrai do acórdão acima referido, o art. 7º da Lei de Pregão somente seria aplicável em situações mais graves, não abrangendo infrações de natureza leve.

30. Entendo que a ideia de proporcionalidade está em aplicar a pena devida à luz da gravidade da infração, não sendo recomendável que infrações mais leves fiquem simplesmente impunes.

31. Segundo os critérios tradicionais de resolução de antinomias aparentes, a solução entre o âmbito de aplicação da LLC e da Lei do Pregão levaria à conclusão de que, por ser a Lei do Pregão especial em relação à LLC, incidindo o critério da especialidade, afastando a aplicação da lei geral em favor da lei especial (*lex specialis derogat legi generali*), conforme preconiza o parágrafo 2º do art. 2º da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB.

32. Contudo, modernamente os critérios tradicionais da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não são mais exclusivos ou suficientes para a resolução de conflitos de fontes normativas, na medida em que, a resolução clássica de conflitos pressupõe a retirada de uma das leis (a anterior, a geral e a de hierarquia inferior) do sistema, e não a aplicação coordenada de leis.

(...)

51. Assim, o diálogo das fontes permite a aplicação coordenada das duas leis - diálogo de complementariedade -, sendo a Lei 8666 aplicada em conjunto com a Lei do pregão, como forma de se alcançar a justa medida de uma eventual punição.

52. Propõem-se, assim, que sejam aplicadas as sanções previstas no art. 87 da LLC em conjunto com as sanções do art. 7º da Lei do Pregão, em diálogo de complementariedade, em respeito ao postulado da **proporcionalidade**.

- CONCLUSÃO:

53. Face ao exposto, opinamos no sentido de que:

a) a Administração deve avaliar a reprovabilidade da conduta imputada e aplicar a sanção ao licitante ou ao contratado de acordo com o postulado da proporcionalidade;

b) aplicar apenas a Lei do Pregão pode gerar problemas de dosimetria da pena, já que uma infração leve poderá ser apenada da mesma forma que uma infração grave, uma vez que o art. 7º da Lei nº 10.520, 2002, prevê para todas as condutas nele previstas a mesma consequência, podendo representar uma pena excessiva para a conduta praticada no caso concreto;

c) pela teoria do diálogo das fontes, é possível o diálogo de complementariedade entre a Lei de Licitações e Contratos e a Lei do Pregão, permitindo com que sejam aplicadas as sanções do art. 87 da Lei 8666, de 1993, nos casos regidos pela Lei 10.520, de 2002, de forma coordenada. (Destacou-se).

48. Do Parecer acima indicado, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal extraiu a **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 95/2015**, nos termos seguintes:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 95/2015

I. A ADMINISTRAÇÃO DEVE AVALIAR A REPROVABILIDADE DA CONDUTA IMPUTADA E APLICAR A SANÇÃO AO LICITANTE OU AO CONTRATADO DE ACORDO COM O POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE.

II. APLICAR APENAS A LEI DO PREGÃO PODE GERAR PROBLEMAS DE DOSIMETRIA DA PENA, JÁ QUE UMA INFRAÇÃO LEVE PODERÁ SER APENADA DA MESMA FORMA QUE UMA INFRAÇÃO GRAVE, UMA VEZ QUE O ART. 7º DA LEI N. 10.520, 2002, PREVÊ PARA TODAS AS CONDUTAS NELE PREVISTAS A MESMA CONSEQUÊNCIA, PODENDO REPRESENTAR UMA PENA EXCESSIVA PARA A CONDUTA PRATICADA NO CASO CONCRETO.

III. PELA TEORIA DO DIÁLOGO DAS FONTES, É POSSÍVEL O DIÁLOGO DE COMPLEMENTARIEDADE ENTRE LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E A LEI DO PREGÃO, PERMITINDO COM QUE SEJAM APLICADAS AS SANÇÕES DO ART. 87 DA LEI 8666, DE 1993, NOS CASOS REGIDOS PELA LEI 10.520, DE 2002, DE FORMA COORDENADA. (Destacou-se).

49. Assim, essa Procuradoria, revendo posicionamento anteriormente adotado, passou a se manifestar no sentido de que, conquanto o art. 7º da Lei do Pregão utilize a expressão *ficará impedido*, pode a Administração decidir pela aplicação de outras penas, em respeito ao princípio da proporcionalidade.

50. **O mesmo vale para o recém publicado Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Em seu art. 49, prevê sanções para o descumprimento editalício ou contratual, *in verbis*:**

Art. 49. Ficará impedido de licitar e de contratar com a União e será descredenciado no SicaF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais, garantido o direito à ampla defesa, o licitante que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta:

I - não assinar o contrato ou a ata de registro de preços;

II - não entregar a documentação exigida no edital;

III - apresentar documentação falsa;

IV - causar o atraso na execução do objeto;

V - não manter a proposta;

VI - falhar na execução do contrato;

VII - fraudar a execução do contrato;

VIII - comportar-se de modo inidôneo;

IX - declarar informações falsas; e

X - cometer fraude fiscal.

*§ 1º As sanções descritas no **caput** também se aplicam aos integrantes do cadastro de reserva, em pregão para registro de preços que, convocados, não honrarem o compromisso assumido sem justificativa ou com justificativa recusada pela administração pública.*

§ 2º As sanções serão registradas e publicadas no SicaF.

51. Repita-se que qualquer sanção, a ser aplicada pela Administração ao particular que infrinja as regras editalícias ou cláusulas contratuais, deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração, sendo inconstitucionais os preceitos que imponham sanções excessivamente graves. **Portanto, tem-se que é dever do aplicador dimensionar a extensão e a intensidade da sanção de acordo com os pressupostos de antijuridicidade apurados.**

52. Cumpre destacar que **não cabe a esta Procuradoria fazer o juízo de valor acerca da penalidade a ser aplicada**, mas tão-somente orientar o gestor sobre a possibilidade jurídica, devendo ser levados em consideração a gravidade das infrações cometidas pela contratada, o dano ao erário e ao serviço público oferecido pela Autarquia, o valor do contrato, o grau de descumprimento contratual, a possível consequência na forma e qualidade de execução da avença, sempre se pautando pela menor onerosidade para a parte contratada e inclusive com a possibilidade de não aplicação de qualquer penalidade, caso entenda pertinente.

III.2.3 - DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS

53. **Acerca do prazo prescricional para a instauração do processo administrativo punitivo, deve-se observar o que dispõe a Lei nº 9.873/99, in verbis:**

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

54. **Além disso, é necessário observar os atos e fatos que interrompem ou suspendem o prazo prescricional, previstos na mesma Lei nº 9.873/99, nos termos seguintes:**

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;

V - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

III. 3 - DAS RECOMENDAÇÕES

55. Tendo explanado a matéria acerca dos processos administrativos punitivos, esta Procuradoria Federal recomenda que a Administração se certifique que as provas necessárias para atestar a infração por parte do licitante e/ou contratado foram acostadas aos autos.

56. Confirmado o ato incoerente com o edital, regulamento e/ou contrato, que sejam tomadas as providências necessárias para a instauração do processo, devendo haver expressa indicação, na notificação endereçada ao particular, dos dispositivos legais e cláusulas contratuais infringidos, bem como das penalidades propostas, de modo a viabilizar a ampla defesa e o contraditório.

57. Além disso, sugere-se que sejam atendidos todos os ritos formais do processo, já expostos neste Parecer Referencial, bem como anexados ao mesmo, sob pena de nulidade processual.

58. Faz-se necessário reforçar à Administração que os princípios que regem o Direito Administrativo brasileiro e o processo administrativo devem ser, em todas as fases do processo, atendidos.

IV - CONCLUSÃO

59. Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

60. Sendo referencial o presente parecer, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo (Anexo II).

61. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta PF/IFCE para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

62. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

É o parecer.

Fortaleza/CE, de julho de 2020.

(documento assinado digitalmente)
DIANA GUIMARÃES AZIN
PROCURADORA-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00819000001202091 e da chave de acesso 3bb137fe

Documento assinado eletronicamente por DIANA GUIMARAES AZIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 454723144 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIANA GUIMARAES AZIN. Data e Hora: 05-07-2020 11:07. Número de Série: 75036184722710498717488205095. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

ANEXO I

LISTA DE VERIFICAÇÃO

PROCESSO PUNITIVO – APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS ART. 87 DA LEI 8.666/93

Seqüência de atos necessária e insuscetível de alteração ou supressão, que deve ser observada na instrução de cada processo punitivo em fase de contratado, em razão da inexecução (total ou parcial) do contrato, com base nos artigos indicados da Lei nº 8.666/93.

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	SIM / NÃO	FOLHA	OBS.
1. Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (Portaria Interministerial n. 1.677/2015 - DOU de 08.10.2015, Seção 1, pg.31 ou da Portaria Normativa nº 1.243, de 21.09.2006, do Ministério da Defesa)?			
2. Consta a solicitação/requisição do fiscal ou unidade demandante informando a(s) ocorrência(s) e as providências adotadas pelo Fiscal do Contrato?			
3. Constam os documentos e elementos probatórios relativos à(s) ocorrência, bem como portaria de designação do fiscal, cópia do contrato, e-mails e demais registros mencionados no relatório de início do processo?			
4. Há o encaminhamento dos documentos mencionados nos itens 2 e 3 ao órgão competente para elaborar Relatório Inicial, dirigido à autoridade competente ¹ para decidir acerca da			

¹ Orientação Normativa nº 48, *in literis*:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 48 “É competente para a aplicação das penalidades previstas nas Leis nº 10.520, de 2002, e nº 8.666, de 1993, excepcionada a sanção de declaração de inidoneidade, a autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento”

<p>aplicação da penalidade, relatando os fatos e apontando as cláusulas contratuais possivelmente transgredidas, assim como complementar a instrução do processo, incluindo, se necessário, cópia do contrato ou ata, edital de licitação, termo de referência/projeto básico e proposta comercial da licitação, propostas dos três licitantes classificados, etc)?</p>			
<p>5. A empresa contratada foi notificada, anexando cópia do relatório, abrindo-lhe prazo para apresentação de Defesa Prévia? 5.1 Foi observado o Prazo para apresentação de defesa (5 dias úteis)?</p>			
<p>6. Caso a defesa tenha sido apresentada dentro do prazo, foi elaborado Relatório de Análise de Defesa (conclusivo) e encaminhado à autoridade competente para decisão? 6.1 Caso a defesa seja intempestiva ou não tenha sido apresentada, foi elaborado Relatório relatando o fato?</p>			
<p>7. Decidido pela aplicação de sanção, foi encaminhado Ofício ao contratado, anexando cópia do relatório, abrindo-lhe o prazo para interposição de Recurso? 7.1 Foi observado o Prazo para apresentação de defesa (10 dias úteis)?</p>			
<p>8. Caso o recurso tenha sido interposto dentro do prazo, foi elaborado Relatório de Análise de Recurso (conclusivo) e encaminhado à autoridade competente para decisão? 8.1 Caso o recurso seja intempestivo, ou não tenha sido interposto, foi relatado o fato à autoridade competente para a decisão?</p>			
<p>9. Os autos do procedimento, contendo todos os documentos da instrução, incluindo os relatórios conclusivos e a defesa, foram encaminhados à autoridade competente para saneamento e posterior decisão?</p>			
<p>10. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto ao IFCE para análise e manifestação jurídica? *Trata-se de encaminhamento facultativo.</p>			

<p>11. O processo foi encaminhado à Autoridade Competente para decisão*?</p> <p>*Caso a autoridade superior decida em aplicar a penalidade, foi providenciado o registro e a publicação da sanção – Advertência e Multa de Mora somente são registrados no SICAF?</p>			
<p>12. Foi encaminhado Ofício* ao contratado, anexando cópia da decisão da autoridade superior?</p> <p>*Caso haja a aplicação da sanção de multa, encaminhar também, além da portaria/ofício, a guia de recolhimento da união (GRU) devidamente preenchida para recolhimento pelo contratado.</p>			
<p>13. Encerrar o processo.</p>			

Fortaleza, ____ de _____ de 20 __.

NOME DO SERVIDOR
CARGO
MATRÍCULA SIAPE



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ANEXO II

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo: _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação por dispensa de licitação, amolda-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2020/GAB-PFIFCE/PFIFCE/PGF/AGU**, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto ao IFCE, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, _____ de _____ de 20__

NOME DO SERVIDOR
CARGO
MATRÍCULA SIAPE