



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E ANÁLISE LEGISLATIVA

PARECER n. 00049/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.006913/2015-34

INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO

PÚBLICO

EMENTA: LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇO. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO. PENALIDADE. ADVERTÊNCIA. MULTA. PEDIDO DE PARCELAMENTO DE MULTA. IMPOSSIBILIDADE PELO ÓRGÃO SANCIONADOR.

Senhor Consultor Jurídico,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo de aquisição de suprimentos de impressão (toners e de fotocondutores originais Lexmark).
2. A empresa Vitória Andrei Comércio e Serviços, Importação e Exportação LTDA foi a contratada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para fornecimento dos produtos.
3. Quando da disponibilização do material, o setor responsável constatou através de laudo técnico que, apesar da exigência de produtos originais, o contratado não obedeceu a tal exigência, conforme fls. 273/275.
4. Em razão do descumprimento de cláusula do edital, foram promovidas as formalidades relativas à aplicação de penalidade de advertência e multa, nos termos da CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.
5. Foi oportunizado o contraditório e ampla defesa ao contratado, o qual utilizou os meios de irrisignação previstos na legislação.
6. Após o enfrentamento dos questionamentos e pedidos formulados pelo contratado pelos órgãos responsáveis no âmbito da CGU, este solicitou finalmente a redução do percentual do valor da multa ou o parcelamento da mesma. Quanto à redução do valor, o pedido foi devidamente decidido pela Coordenadora-Geral de Licitações, Contratos e Documentação, entendendo esta por manter o percentual de 10%, conforme fl. 399.
7. Ao final, restou pendente de decisão o pedido relativo a parcelamento da multa. No que concerne a esta solicitação, conforme item 4 do despacho de fl. 399, foram os autos processuais encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise da possibilidade de parcelamento da penalidade aplicada à empresa.
8. Em apertada síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

9. Compulsando os autos, constata-se que apenas o pedido quanto ao possível parcelamento de multa não foi enfrentado pela Administração. Dessa forma, por entender que o contratado utilizou dos prazos legais e meios de irressignação disponíveis na legislação, tendo sido respeitado o contraditório e a ampla defesa, esta manifestação restringir-se-á a possibilidade ou não de parcelamento da penalidade administrativa.
10. Inicialmente, impende ressaltar que, no que toca ao Direito Administrativo, de forma ampla, a Administração Pública tem o dever de obediência ao princípio da legalidade, previsto expressamente no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. De acordo com a doutrina especializada^[1], tal norma tem o seguinte alcance na esfera pública:

“[...] existe uma subordinação da ação do administrador, em função do que estabelece a lei, de forma que ele só pode agir nos moldes e limites estabelecidos pela legislação, fazendo apenas o que a lei expressamente autorizar ou determinar. Tal subordinação pode ser identificada por duas vertentes: o da vinculação negativa (negative bindung), segundo a qual a legalidade representaria uma limitação para a atuação do administrador, e o da vinculação positiva (positive bindung), segundo o qual a atuação dos agentes públicos depende de autorização legal”

11. A essência do princípio da legalidade se mantém até a atualidade nesses contornos. E, quando se analisa o pedido formulado pelo contratado a luz da legislação vigente e, portanto, ao princípio da legalidade, tem-se por inviável a aceitação de parcelamento da multa nos moldes solicitados por ausência de previsão legal.
12. As normas de Licitações e Contratos Administrativos não preveem a permissão, pelo órgão contratante/sancionados, de parcelamento da multa aplicada. Com efeito, a Lei nº 8.666/93 não traz em seus dispositivos tal autorização, impedindo a concessão do mencionado benefício.
13. O diploma normativo, em seu art. 87, inciso II, trata o tema da seguinte forma:

“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato”.

14. O contrato firmado entre a empresa sancionada e a CGU prevê apenas a margem percentual para fins de aplicação da multa, sem trazer qualquer permissão de parcelamento também.
15. Assim, **tanto a norma específica de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), quanto o contrato administrativo entre as partes interessadas, não preveem o parcelamento, o que impede a concessão pelo gestor do órgão contratante (CGU).**
16. Adentrando no tema, o parcelamento da multa até seria possível ao contratado, mas o pedido não deveria ser dirigido ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, tampouco haver sido realizado nessa fase do débito; e sim, no momento oportuno, aos órgãos responsáveis pela gestão da Dívida Ativa da União.
17. A fim de tornar mais claro, merece menção o conceito de Dívida Ativa definido pelo Lei 4.320/1964:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, **exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa**, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou**

natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

(destacamos)

18. Em atenção, portanto, ao dispositivo supra, ao contratado deve-se oportunizar o pagamento da multa no valor e prazos já estabelecidos pelas autoridades responsáveis no âmbito da CGU. Em não havendo adimplemento do montante, apenas com isso o valor seria inscrito em Dívida Ativa (não tributária, no caso); e com a consequente inscrição é que seria possível, junto aos órgãos que gerem a Dívida, realizar o pedido na forma desejada pelo autor.
19. Quanto ao parcelamento, a Lei 10.522/2002, ao tratar sobre os débitos com a União assim estabelece: “Art. 10. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, **a exclusivo critério da autoridade fazendária**, na forma e condições previstas nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.637, de 30.12.2002)”.
20. A Portaria Conjunta PGFN / RFB Nº 15, de 15 de dezembro de 2009 é a norma que regulamenta a Lei 10.522/2002, dispondo sobre o parcelamento de débitos para com a Fazenda Nacional.
21. Impende salientar, no entanto, por oportuno, que em desejando o contratado requerer a concessão do benefício, poderão incidir acréscimos ao valor original.
22. Nessa linha, no bojo do processo epigrafoado, **não é possível a concessão do parcelamento da multa pelos órgãos da CGU.**

III – **CONCLUSÃO**

23. Em face do exposto, considerando os limites da consulta realizada, opina-se pela impossibilidade de concessão de parcelamento da multa por parte dos órgãos do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

À consideração superior.

Brasília, 21 de fevereiro de 2017.

BRUNO FROTA DA ROCHA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190006913201534 e da chave de acesso 1fd99d3f

Notas

1. [^][1] CHARLES, Rony. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 6. Edição. 2014, p. 64.

Documento assinado eletronicamente por BRUNO FROTA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 25108863 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO FROTA DA ROCHA. Data e Hora: 24-02-2017 13:28. Número de Série: 13834258. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
