



Referência: Processo nº 202500016002457

Interessado(a): CORREGEDORIA SETORIAL DA SSP

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 602/2025/GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. QUESTÕES EM TORNO DOS PRAZOS DE DEFESAS CONCERNENTES ÀS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, CONSTANTES DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021, BEM COMO DAS PESQUISAS ADMINISTRATIVAS VOLTADAS À APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE MULTA E ADVERTÊNCIA. 3. INCIDÊNCIA IMEDIATA DOS PRAZOS PROCESSUAIS DEFENSIVOS DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021, AOS PROCESSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DE FORNECEDORES ORIUNDOS TANTO DE AJUSTES CELEBRADOS SOB SEU AMPARO, COMO DE CONTRATOS ENTABULADOS SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 8.666, DE 1993, COM AS RESSALVAS ESTABELECIDAS PELOS ARTS. 14 E 15 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, C/C ART. 6º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. 4. INTERPRETAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021, CONFORME AOS INCISOS LIV E LV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA O FIM DE RECONHECER A NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO, INCLUSIVE PARA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE MULTA E ADVERTÊNCIA. 5. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Autos inaugurados pelo Ofício nº 2024/2025/SSP (SEI nº 69681750), por meio do qual o Gabinete da Secretaria de Estado da Segurança Pública apresenta questionamentos em torno dos prazos de defesas concernentes às sanções administrativas, previstos pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ao argumento de supostas antinomias com os prazos anunciados pela Lei estadual nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pela Instrução Normativa nº 003/2021/CGE-GO^[1], a par de consultar, ainda, sobre a necessidade, ou não, de instauração de processo administrativo de responsabilização de fornecedor para aplicação da pena de multa, bem como de oportunização de contraditório e ampla defesa para cominação da sanção de advertência ao contratado, à vista do regramento constante do novo regime jurídico de licitações e contratações administrativas.

2. A matéria foi submetida à análise jurídica da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, na forma do **Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), que, sob realce da natureza processual dos prazos de defesa enfeixados na Lei federal nº 14.133, de 2021, propugnou, com arrimo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, pelas suas aplicações imediatas aos processos administrativos sancionatórios em curso, ainda que entabulados sob os auspícios da Lei federal nº 8.666, de 1993. Por sua vez, tanto no tocante à sanção de multa, quanto à sanção de advertência, defendeu, em

suma, a “aplicabilidade máxima de garantia constitucional da ampla defesa, contraditório e devido processo legal”, como pressupostos para suas eventuais cominações, mediante atribuição de interpretação “conforme a Constituição”, aos termos da Lei federal nº 14.133, de 2021.

3. Ato contínuo, o feito aqui aportou, para a manifestação jurídica cabível, na senda do inciso I do art. 1º, c/c alínea “a” do § 1º do art. 2º da Portaria nº 170/2020-GAB/PGE[2].

4. Já de partida, cumpre consignar, como bem sinalizado pelos parágrafos 16º e 17º do **Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), que as normas constantes da sobrevinda Lei federal nº 14.133, de 2021, relativas aos prazos de defesa envolvendo responsabilização de fornecedores, são dotadas de caráter processual e, como tais, aplicam-se imediatamente aos processos administrativos em cursos e aos que vierem a ser instaurados, “de forma cogente”, excepcionados apenas, segundo acrescenta o Procurador do Estado do Espírito Santo Anderson Sant’Ana Pedra, “os atos processuais já praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”, por injunção do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) e por aplicação subsidiária dos arts. 14 e 15 do Código de Processo Civil, “mesmo que os contratos tenham sido celebrados sob a égide da Lei federal nº 8.666”, de 1993[3].

5. E conforme prossegue explicando o referido jurista, com amparo na lição da Moacyr Amaral dos Santos[4], em matéria processual, “a lei nova, ao encontrar um processo em desenvolvimento, disciplina-o a partir da sua vigência, ou seja, a lei nova respeita os atos processuais realizados e se aplica aos que houverem de se realizar”, sem que se possa deixar de considerar, todavia, na aplicação dessa regra geral, “que o processo administrativo é regido pelos princípios da verdade material e do formalismo moderado”[5].

6. Nesse sentido, já havia se pronunciado o Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado, na forma dos **Despachos Referenciais nºs 1043/2020** (SEI nº 000013945561 – processo nº 202000006024863) e **1551/2020 – GAB** (SEI nº 000015291902 – processo nº 202000004058240), que, muito embora emitidos sob o enfoque da sucessão das normas disciplinares contidas na Lei estadual nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988, pela Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, aproveitam, no que cabível, ao regime administrativo sancionatório referente às relações contratuais, *in verbis*: com a entrada em vigor da nova lei, “suas normas (...) de natureza processual incidirão desde logo, ainda que em relação aos processos administrativos (...) já antes iniciados, e que estejam em curso; porquanto incide aí, absolutamente, o princípio *tempus regit actum*, ou seja, as normas novas sobre fatores procedimentais aplicam-se a partir da sua entrada em vigor (aplicação imediata), assegurada a validade dos atos processuais passados realizados segundo a legislação pretérita (ato jurídico perfeito)”. Ademais, o “ditame da aplicação da legislação nova mais favorável ao acusado tem aplicação restrita às normas materiais (e não procedimentais)”, de modo que não retroagem as regras que dizem respeito a procedimento (normas de caráter processual), ainda que mais favoráveis ao acusado.

7. *Mutatis mutandis*, a teor da diretiva trasladada, há de se reconhecer, por um lado, a incidência imediata das normas de natureza processual da Lei federal nº 14.133, de 2021, por imperativo do princípio *tempus regit actum*, ainda que em face dos processos administrativos de responsabilização de fornecedores iniciados antes da sua entrada em vigor. Por outro lado, descabe invocar, mesmo que a título de reforço argumentativo, o postulado da retroatividade benigna relativamente às regras procedimentais, como o fizeram, equivocadamente, os parágrafos 18º e 23º do **Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), dos quais se destoa, porquanto seja aquele restrito às normas materiais. Logo, não se aplicam, ao caso, as orientações vertidas pelo **Despacho nº 1290/2021 – GAB** (SEI nº 000022690776 – processo nº 202400003014631), a que alude o aventado parágrafo 18º do opinativo da

Procuradoria Setorial (SEI nº 70101948), dado que concernente a aspecto de direito material, não objeto das consultas apresentadas nas letras “a” e “b” do parágrafo 31 da exordial (SEI nº 69681750).

8. Portanto, já aqui respondendo à primeira e à segunda indagações formuladas pela Secretaria de Estado da Segurança Pública (SEI nº 69681750), deve a Administração observar, como regra, a disciplina da Lei federal nº 14.133, de 2021, relativamente aos “prazos processuais defensivos”, não só na hipótese de ajustes celebrados sob seu amparo, mas também de contratos aperfeiçoados com fundamento no regime jurídico anterior, notadamente da Lei federal nº 8.666, de 1993, com ressalva apenas, como visto, dos atos processuais praticados e das situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, nos moldes enunciados pelos arts. 14 e 15 do Código de Processo Civil, c/c art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

9. Sem embargo, como adequadamente assinalou o parágrafo 15º do **Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), à luz do próprio art. 189 da Lei federal nº 14.133, de 2021, as demais prescrições processuais, contidas na Instrução Normativa nº 003/2021/CGE-GO^[6], persistem suscetíveis de aplicação, com feição subsidiária e a título de recepção normativa, aos processos administrativos de responsabilização de fornecedores, independentemente de atinentes a ajustes regidos pelo antigo ou pelo novo regime jurídico de licitações e contratações administrativas, **conquanto que a aventureira regulamentação estadual não entre em conflito com as normas gerais estabelecidas por aquela**, segundo assentado pelo parágrafo 10º do **Despacho nº 1597/2024/GAB** (SEI nº 65867247 – processo nº 202400003014631), em reiteração ao disposto no **Despacho nº 1309/2024/GAB** (SEI nº 63789521 - processo nº 202400010013244).

10. Com efeito, não há que se falar em antinomia das regras processuais de defesa, previstas pela Instrução Normativa nº 003/2021/CGE-GO^[7], relativamente à Lei federal nº 14.133, de 2021, já que por ser o regulamento, expedido pela Controladoria-Geral do Estado, norma dotada de hierarquia inferior, naquilo que eventualmente seja incompatível com a norma superior, sobretudo se cronologicamente posterior, como é o caso dos autos, deve ser concebida revogada, por força do § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Tampouco se afigura plausível cogitar de antinomia das regras processuais da Lei federal nº 8.666, de 1993, com a Lei federal nº 14.133, de 2021, pois que, pela dicção do § 1º do aludido art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), a questão se resolve pelo critério cronológico.

11. Ao se avançar com a consulta manejada na preambular, mais precisamente com os quesitos deduzidos nas letras “c” a “f” do parágrafo 31º do Ofício nº 2024/2025/SSP (SEI nº 69681750), cabe ter em mira que, seja no que tange à sanção de advertência, seja com relação à pena de multa, bem como na hipótese de qualquer outra sanção administrativa, suas fortuitas cominações em face do fornecedor, por descumprimento de contrato fundamentado na Lei federal nº 8.666, de 1993, ou na sobrevinda Lei federal nº 14.133, de 2021, devem ser precedidas da instauração do devido processo legal, com asseguração ao licitante/contratado do contraditório e da ampla defesa, nos moldes determinados pelos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal.

12. Confiram-se, a propósito, os ensinamentos de Joel de Menezes Nieburh acerca do assunto, sob a perspectiva da Lei federal nº 14.133, de 2021:

De modo objetivo, por força constitucional, os licitantes e contratados têm o direito de: (i) ser notificados formalmente sobre o ato que instaura o processo administrativo, que deve lhes expor os fatos e as sanções que podem vir a ser aplicadas; (ii) dispor de prazo para a defesa, com acesso a todos os documentos e informações pertinentes; (iii) produzir as provas que sejam pertinentes; (iv) se for realizado algum tipo de

diligência, vistoria ou oitiva de depoentes, ser intimados previamente para participar do ato e, posteriormente, para manifestar-se sobre ele; e (v) receber decisão motivada.

Esse é o núcleo mínimo que se extrai diretamente dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e que, por via de consequência, exige-se como condição de validade em todos os processos administrativos sancionatórios. O legislador pode exigir mais, porém, não pode dispensar a Administração acerca da observância desse núcleo mínimo, sem o qual não há contraditório e ampla defesa.

Essa ponderação é importante porque a disposição dos artigos da Lei nº 14.133/2021, pode sugerir o contrário. Note-se que o artigo 157 trata da sanção de multa, assegurando ao contratado o prazo de 15 dias úteis para a defesa. O artigo não trata da instauração de processo administrativo nem da produção de prova. Na sequência, o artigo 158 versa sobre as sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade e assegura a instauração de processo administrativo, prazo de 15 dias úteis para a defesa, oportunidade para produzir prova e para manifestar-se sobre ela. Não há artigo que trate do contraditório e da ampla defesa em relação à sanção de advertência.

Sob essas prescrições, a sistemática da Lei nº 14.133/2021 pode levar a dois **equívocos** patentes, ambos violadores dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. O primeiro equívoco seria considerar que a sanção de advertência, por ser mais leve, prescindiria do contraditório e da ampla defesa, o contratado não precisaria sequer ser notificado para apresentar defesa. O segundo equívoco seria considerar que em processo administrativo tocante à sanção de multa não seria necessário conceder oportunidade para que o contratado produzisse prova ou se manifestasse sobre ela. Ambos os equívocos são inadmissíveis, porque a aplicação de qualquer sorte de sanção, leve ou grave, depende do contraditório e da ampla defesa e porque, para que haja contraditório e ampla defesa, é fundamental reconhecer o direito de produzir prova e manifestar-se sobre ela. Insista-se que pouco importa o tipo ou gravidade da sanção (...).

Sendo assim, as disposições da Lei nº 14.133/2021 devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição, de modo que se assegure o núcleo mínimo decorrente dos princípios do contraditório e da ampla defesa em todos os processos sancionatórios, não importa o tipo ou a gravidade da sanção. [8]

(grifos apostos)

13. Na mesma linha sustenta Marçal Justen Filho[9], além dos Procuradores da Fazenda Nacional, Fábio Mauro de Medeiros e Mônica Antinareli[10], dentre outros, sendo que, do bojo de seus magistérios, faz-se oportuno destacar o seguinte trecho, em complemento à preédica transcrita:

A redação do artigo (art. 157 da Lei federal nº 14.133, de 2021), contudo, não nos parece a mais acertada, pois dá a entender que a defesa seria posterior à aplicação da sanção, o que não se coaduna com as diretrizes do devido processo legal e contraditório inscritas nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal. **É pacífico na doutrina que, além da garantia do devido procedimento, em sendo o caso, a concessão do prazo para a defesa dar-se-á anteriormente à prática da revogação ou anulação, de rescisão da relação contratual ou de aplicação de penalidade.** [11]

(negritado)

14. Destarte, assiste razão ao **Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), ao sustentar, por meios dos seus parágrafos 28º a 32º, a necessidade de prévia abertura de processo administrativo de responsabilização, com contraditório e ampla defesa, inclusive para aplicação das sanções de multa e advertência, de maneira que dos seus conteúdos se ressalva, apenas, a expressão “aplicabilidade máxima”, ora empregada pela Procuradoria Setorial, porquanto as respectivas medidas se voltam, conforme elucidado por Joel de Menezes Nieburh, à asseguração do “núcleo mínimo” [12] dos princípios plasmados nos incisos LIV e LV do art. 5º da Carta Maior, o qual perpassa, inclusive, pela prerrogativa de acesso do acusado aos documentos e às informações pertinentes, constantes da persecução administrativa, além do direito de produzir prova como uma das “projeções concretizadoras” da “garantia constitucional do *due process of law*” (devido processo legal) [13].

15. Nesse contexto, tem-se que a fortuita adoção de intelecção em prol da simplificação do processo administrativo sancionador, relativamente às sanções de multa e advertência, a teor da sistemática do novo regime jurídico de licitações e contratações administrativas, não poderá recair sobre

o abordado “núcleo mínimo” resultante dos princípios garantidos pelos referidos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal, mas poderá redundar, assim como **exemplifica** Ronny Charles Lopes de Torres, em maior liberdade à regulamentação local para definição da quantidade de membros para a composição da comissão processante, podendo-se cogitar da condução da “instrução (...) por um único agente público”[\[14\]](#), em detrimento dos “2 (dois) ou mais servidores estáveis” exigidos pelo art. 158 da Lei federal nº 14.133, de 2021, para sanções mais graves. Logo, deve-se conceber passível de flexibilização o estabelecido no parágrafo 27º do **Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), estritamente quanto ao ponto da composição da comissão para processamento do feito apurativo.

16. De todo modo, consoante bem prevenido pelo parágrafo 29º do opinativo da Procuradoria Setorial (SEI nº 70101948), por ser a multa uma penalidade normalmente aplicada, de forma cumulativa, a outra sanção, na senda do § 7º do art. 156 da Lei federal nº 14.133, de 2021, incumbe à Administração ter cautela na eventual adoção de processo administrativo simplificado, para sua cominação, uma vez que, a depender dos indícios de infrações praticados, pode ser que haja a potencialidade de a persecução administrativa redundar em uma penalidade mais gravosa, o que impõe, para se evitar controvérsias sobre sua validade, que a Administração tenha se sujeitado às exigências e ao rito traçado pelo art. 158 subsequente.

17. No mais, ratifica-se a peça de opinião da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SEI nº 70101948), por seus próprios fundamentos jurídicos.

18. Ante o exposto, **aprova-se parcialmente o Parecer SSP/ADSET nº 43/2025** (SEI nº 70101948), **com as ressalvas e os acréscimos delineados**, vindo a apresentar, em síntese, as seguintes orientações jurídicas:

- a) diante da natureza processual dos prazos de defesa concernentes às sanções administrativas, constantes da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, deve a Administração observar, como regra, a disciplina da Lei federal nº 14.133, de 2021, quanto a esse particular, não só na hipótese de ajustes celebrados sob seu amparo, mas também de contratos entabulados com arrimo no regime jurídico anterior, notadamente da Lei federal nº 8.666, de 1993, com ressalva apenas dos atos processuais praticados e das situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, por imperativo dos arts. 14 e 15 do Código de Processo Civil, c/c art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942);
- b) no tocante às sanções de multa e de advertência, há de se conferir à sistemática da Lei federal nº 14.133, de 2021, interpretação conforme aos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal, para o fim de reconhecer a necessidade de prévia instauração de processo administrativo de responsabilização de fornecedor, com oportunização de contraditório e ampla defesa ao licitante/contratado, inclusive com a garantia ao direito de produção de provas;
- c) independentemente das hipóteses das sanções de advertência e/ou multa resultarem de ajustes celebrados sob a égide da Lei federal nº 8.666, de 1993, ou sob o auspício da Lei federal nº 14.133, de 2021, devem ser previamente observados, para suas cominações, os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, plasmados nos incisos LIV e LV do art. 5º da Carta Maior.

19. Matéria orientada, restituam-se os presentes autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial**, para ciência e os devidos fins.

20. Paralelamente, dê-se ciência dessa orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefs de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

-
- [1] *In:* <https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2020/05/Instnormativa3-a91.pdf>.
- [2] *In:* <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria2020/PortariaN2170.pdf>.
- [3] PEDRA. Anderson Sant'Ana. A nova lei de licitação e a (im)possibilidade de conjugação dos regimes sancionatórios à luz do Direito Administrativo Sancionador. *Observatório da Nova Lei de Licitações (ONLL)*, 17 de abril de 2024, p. 13-14. *In:* <https://www.novaleilicitacao.com.br/2024/04/17/nova-lei-de-licitacao-e-impossibilidade-de-conjugacao-regimes-sancionatorios-direito-administrativo-sancionador/>. Acesso em: 08 de abril de 2025.
- [4] SANTOS, Moacyr Amaral dos. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. I. p. 32.
- [5] PEDRA. Anderson Sant'Ana. *Op. cit.*, p. 13-14.
- [6] *In:* <https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2020/05/Instnormativa3-a91.pdf>.
- [7] *In:* <https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2020/05/Instnormativa3-a91.pdf>.
- [8] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5ª ed. rev. e ampl., 1ª reimpr., Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 1.226-1.227.
- [9] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1.637.
- [10] MEDEIROS, Fábio Mauro de; ANTINARELI, Mônica. Das Irregularidades. *In:* SARAI, Leandro (Coord.). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 - Comentada por Advogados Públícos*. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 1.378-1.379.
- [11] MEDEIROS, Fábio Mauro de; ANTINARELI, Mônica. Das Irregularidades. *In:* SARAI, Leandro (Coord.). *Op. cit.*, p. 1.378.
- [12] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Op. cit.*, p. 1.226-1.227
- [13] STF, RMS nº 28.517 AgR/DF, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 02/05/2014.
- [14] TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas: Lei nº 14.133/2021 e Lei Complementar nº 123/2006*. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 773.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/04/2025, às 16:46, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **73169608** e o código CRC **CDEB7CC5**.



Referência: Processo nº 202500016002457



SEI 73169608