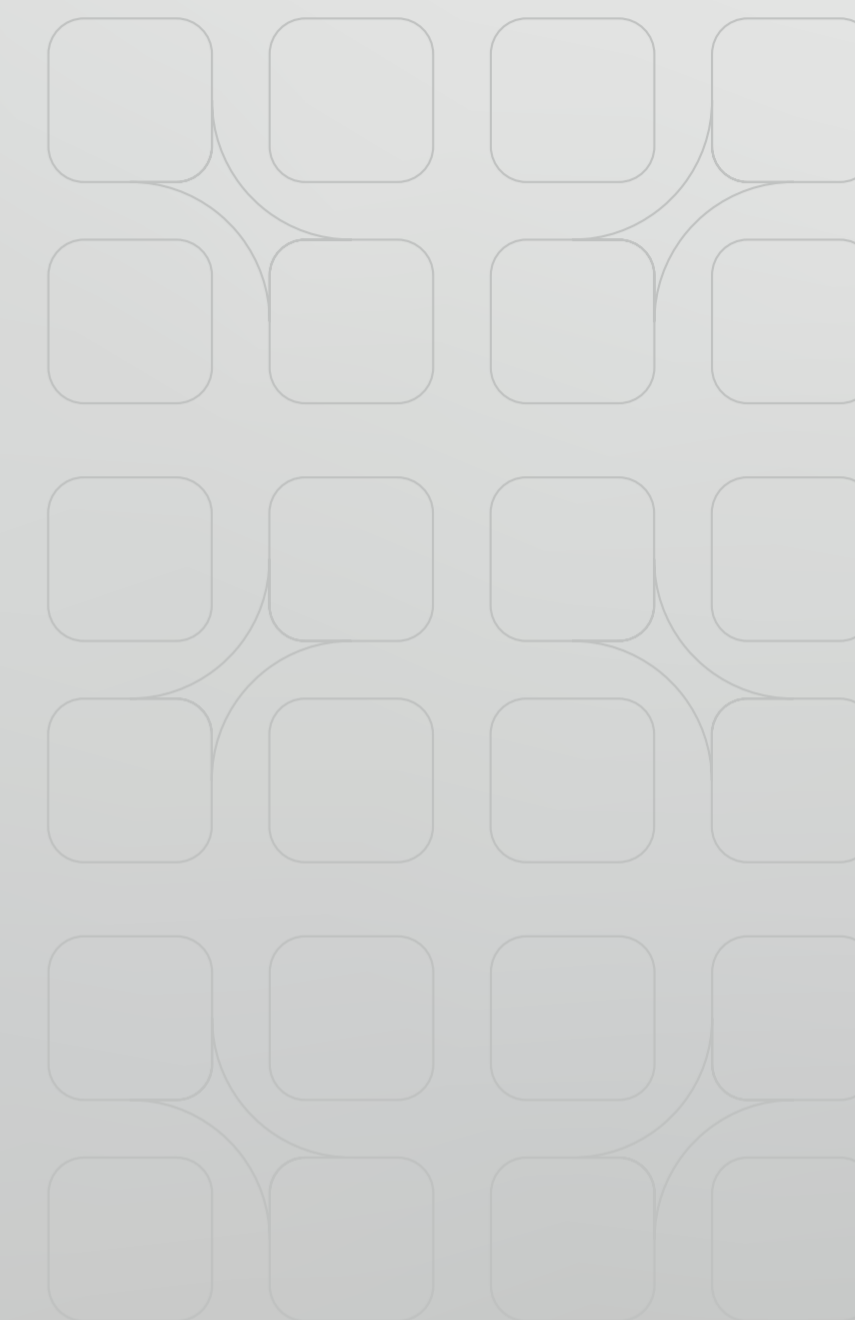


# GUIA PRÁTICO PARA **APLICAÇÃO** **DE PENALIDADES**



Procuradoria-Geral  
da Fazenda Nacional

Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa  
Coordenação-Geral de Contratação Pública

## EXPEDIENTE:

### Autoridades incentivadoras:

Luciana Leal Brayner

Flávio Garcia Cabral

### Responsáveis pela revisão:

Carolina Zancaner Zockun

Priscila Prado Garcia Cecchi

### Responsável pela elaboração do conteúdo:

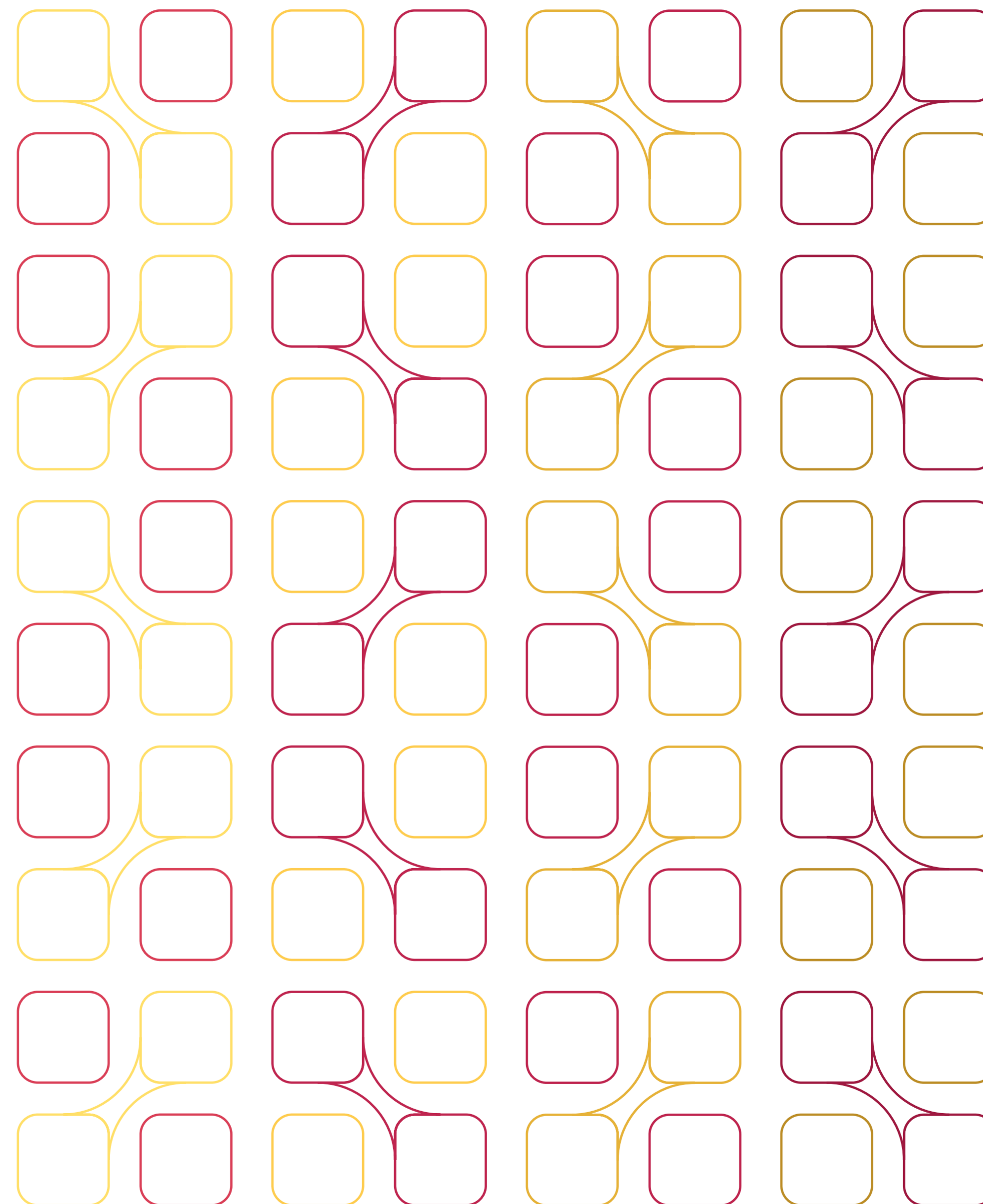
Matheus Vianna de Carvalho

Carlota Vargas Buranello

### Projeto gráfico e diagramação:

Luciano Medeiros da Costa

Brasil. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Ministério da Fazenda.  
Guia Prático para aplicação de penalidades - Trabalhadores Terceirizados -  
Inadimplemento da Contratada. Brasília: PGFN: MF, 2026.



Este guia tem por objetivo orientar gestores, fiscais de contratos e autoridades administrativas quanto à aplicação de penalidades administrativas decorrentes de infrações praticadas por licitantes ou contratados.

As orientações estão baseadas principalmente nos arts. 155 a 161 da Lei nº 14.133, de 2021, e visam a facilitar a atuação administrativa na apuração de infrações e na aplicação de sanções.

## 1. Penalidades Administrativas

Nos termos do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, poderão ser aplicadas as seguintes penalidades:

- Advertência.
- Multa.
- Impedimento de licitar e contratar.
- Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

**A multa pode ser aplicada isoladamente ou cumulativamente com outras sanções.**

A aplicação das penalidades deve observar:

- a natureza e gravidade da infração
- as circunstâncias do caso concreto
- os danos causados à Administração
- circunstâncias agravantes ou atenuantes
- eventual programa de integridade da empresa.

## PENALIDADES ADMINISTRATIVAS

Nos termos do art. 156 da Lei nº 14.133/2021

Penalidade	Quando usar	Efeito
Advertência	Falha leve	Alerta
Multa	Descumprimento contratual	Financeiro
Impedimento	Infração grave	Até 3 anos (ente)
Inidoneidade	Fraude	3–6 anos (todos entes)

## 2. Efeitos das penalidades sobre contratos em execução

As penalidades administrativas aplicadas possuem **efeito prospectivo (ex nunc)**.

Isso significa que a aplicação da penalidade **não implica automaticamente a rescisão imediata dos contratos em curso**.

A eventual rescisão contratual deverá ser **avaliada pela Administração à luz das circunstâncias do caso concreto**, considerando, entre outros aspectos:

- a gravidade da irregularidade ou da fraude identificada;
- os impactos da rescisão para a continuidade do serviço ou da atividade administrativa;
- a manutenção ou não da confiança na contratada;
- os prejuízos que podem decorrer da interrupção da execução contratual.

A decisão quanto à continuidade ou rescisão do contrato deve ser **devidamente motivada pela autoridade competente**.

**SANÇÃO ≠ RESCISÃO**

- ✓ Sanção → efeito futuro (ex nunc)
- ✓ Contrato pode continuar
- ✓ Rescisão depende de análise

## 3. Competência para aplicação de penalidades

Com exceção da penalidade de **declaração de inidoneidade**, a competência para aplicação das sanções administrativas previstas na legislação de licitações e contratos públicos, em regra, é da **autoridade responsável pela celebração do contrato ou daquela indicada no regimento interno do órgão ou entidade**.

No caso da **declaração de inidoneidade**, a competência é da **autoridade máxima do órgão ou entidade**, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021.

## 4. Infrações Administrativas

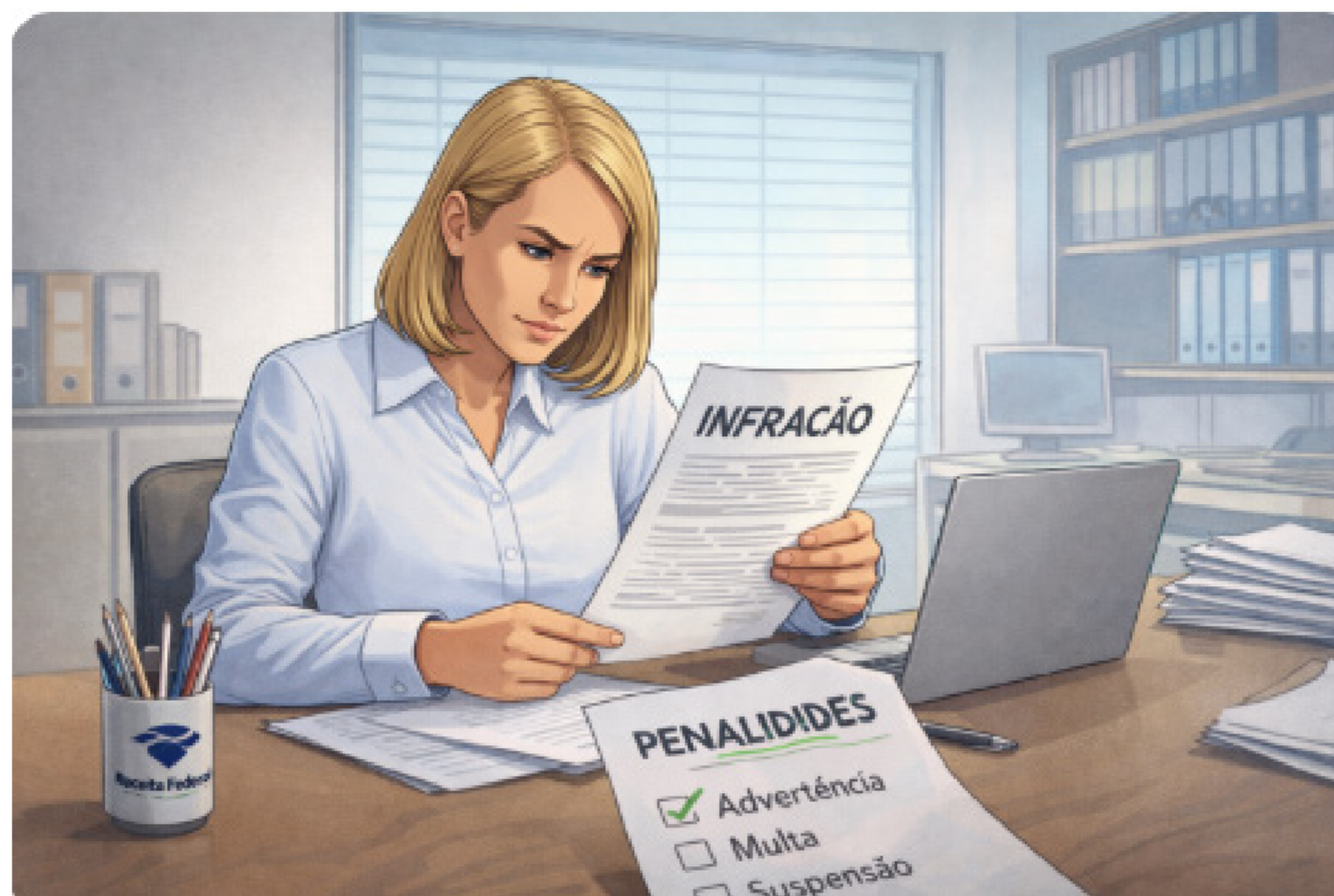
Nos termos do art. 155 da Lei nº 14.133, de 2021, o licitante ou contratado será responsabilizado administrativamente quando, entre outras condutas:

- Dar causa à inexecução parcial ou total do contrato.
- Dar causa à inexecução parcial do contrato que cau-

se grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo.

- Deixar de entregar a documentação exigida para o certame.
- Não manter a proposta, salvo em decorrência de fatos supervenientes devidamente justificados.
- Não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta.
- Ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado.
- Apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato.
- Fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato.
- Comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza.
- Praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação.
- Praticar ato lesivo previsto no artigo 5º da Lei 12.846, de 2013 - Lei Anticorrupção.

**O rol de infrações deve ser interpretado à luz das circunstâncias concretas de cada caso.**



### 5. Papel da Fiscalização Contratual

A fiscalização do contrato desempenha papel fundamental na identificação de irregularidades.

Em regra, cabe ao fiscal do contrato:

- acompanhar a execução contratual
- registrar ocorrências e irregularidades
- notificar a contratada quando houver descumprimento contratual
- propor à autoridade competente a abertura de processo administrativo sancionador, quando necessário.

O registro das ocorrências deve ser feito preferencialmente por escrito, de forma clara e documentada.

### 6. Como escolher a penalidade adequada

A escolha da penalidade deve considerar os critérios previstos no art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021.

#### Situações em que normalmente cabe advertência

- irregularidades de menor gravidade
- falhas pontuais sem prejuízo relevante
- primeiras ocorrências de descumprimento contratual.

#### Situações em que normalmente cabe multa

- atraso na execução do contrato
- descumprimento de obrigações contratuais
- reiteradas falhas que já foram apenadas com advertência
- descumprimento parcial da prestação contratual.

A multa deverá observar os parâmetros estabelecidos no edital ou no contrato.

Nos termos da lei, **não poderá ser inferior a 0,5% nem superior a 30% do valor total ou mensal do contrato, a depender do caso concreto.**

#### Situações em que pode caber impedimento de licitar e contratar

Em regra, quando ocorrerem infrações relacionadas ao descumprimento contratual, tais como:

- inexecução total do contrato
- não assinatura do contrato

- não manutenção da proposta
- atraso grave na execução do objeto.

O impedimento:

- pode durar **até 3 anos**
- impede a empresa de licitar ou contratar com **qualquer órgão do ente federativo que aplicou a sanção.**

### Situações em que pode caber declaração de inidoneidade

Aplica-se às infrações mais graves, especialmente quando houver:

- fraude à licitação
- apresentação de documentos falsos
- fraude na execução do contrato
- comportamento inidôneo
- atos ilícitos destinados a frustrar a licitação.

A declaração de inidoneidade:

- pode durar **de 3 a 6 anos**
- impede a empresa de contratar com **toda a Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal.**



## 7. Circunstâncias agravantes e atenuantes

Na definição da penalidade, a Administração deve avaliar circunstâncias que possam agravar ou atenuar a responsabilidade.

### Exemplos de agravantes

- reincidência na mesma infração
- prejuízo relevante à Administração
- dolo ou fraude
- tentativa de ocultação da irregularidade.

### Exemplos de atenuantes

- colaboração do contratado com a apuração
- correção espontânea da irregularidade
- baixa gravidade da conduta
- ausência de prejuízo relevante.

● Agravantes	● Atenuantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>reincidência</b></li> <li>• <b>dolo</b></li> <li>• <b>prejuízo</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>colaboração</b></li> <li>• <b>correção espontânea</b></li> <li>• <b>baixo impacto</b></li> </ul>

## 8. Procedimento para aplicação de multa e advertência

Para a aplicação das penalidades de **advertência ou multa**, deverá ser instaurado **procedimento administrativo sancionador (PAS)**, com garantia do contraditório e da ampla defesa.

O procedimento observará, em regra, as seguintes etapas:

### A. Instauração

O processo administrativo sancionador pode ser instaurado:

- **de ofício**, por iniciativa da Administração, normalmente a partir de registro ou relatório da fiscalização do contrato; ou
- **mediante provocação de interessado**, por meio de requerimento ou representação.

Quando iniciado por provocação de interessado, o requerimento deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- ser apresentado **por escrito**;
- indicar o **órgão ou autoridade administrativa** a que se dirige;
- identificação do interessado ou de seu representante;
- domicílio ou local para recebimento de comunicações;
- exposição dos fatos e fundamentos do pedido;
- data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Quando a comunicação da irregularidade for apresentada por terceiro, a Administração deverá **avaliar os elementos apresentados e, se for o caso, instaurar processo administrativo próprio para apuração da infração.**

## B. Notificação do contratado

Instaurado o processo, o contratado deverá ser **formalmente notificado** para apresentar **defesa no prazo de 15 (quinze) dias úteis**, contado da data da intimação.

A notificação deverá indicar:

- os fatos imputados;
- a possível infração administrativa;
- o prazo para apresentação de defesa.

## C. Fase instrutória

Na fase instrutória ocorre a apuração dos fatos.

A produção de provas poderá ocorrer:

- por iniciativa da Administração; ou
- mediante requerimento do interessado.

A autoridade responsável pela condução do processo poderá determinar a realização de **diligências consideradas necessárias à elucidação dos fatos**, bem como solicitar documentos ou esclarecimentos adicionais.

## D. Defesa

O interessado poderá apresentar **defesa escrita no prazo de 15 (quinze) dias úteis**, podendo:

- apresentar documentos;
- indicar provas;
- requerer diligências que considere relevantes para o esclarecimento dos fatos.

## E. Relatório

Encerrada a fase de instrução, deverá ser elaborado **relatório**, que deverá conter, entre outros elementos:

- síntese do pedido inicial ou da ocorrência que motivou a instauração do processo;
- registro das principais etapas do procedimento;
- análise das provas produzidas;
- proposta de decisão.

## F. Decisão administrativa

A autoridade competente deverá proferir **decisão fundamentada**, indicando:

- os fatos considerados comprovados;
- os fundamentos jurídicos da decisão;
- eventual aplicação da penalidade cabível.

## G. Notificação da decisão

A decisão administrativa deverá ser **formalmente comunicada ao interessado**, com indicação do prazo e da autoridade competente para eventual recurso administrativo.

## H. Recurso administrativo

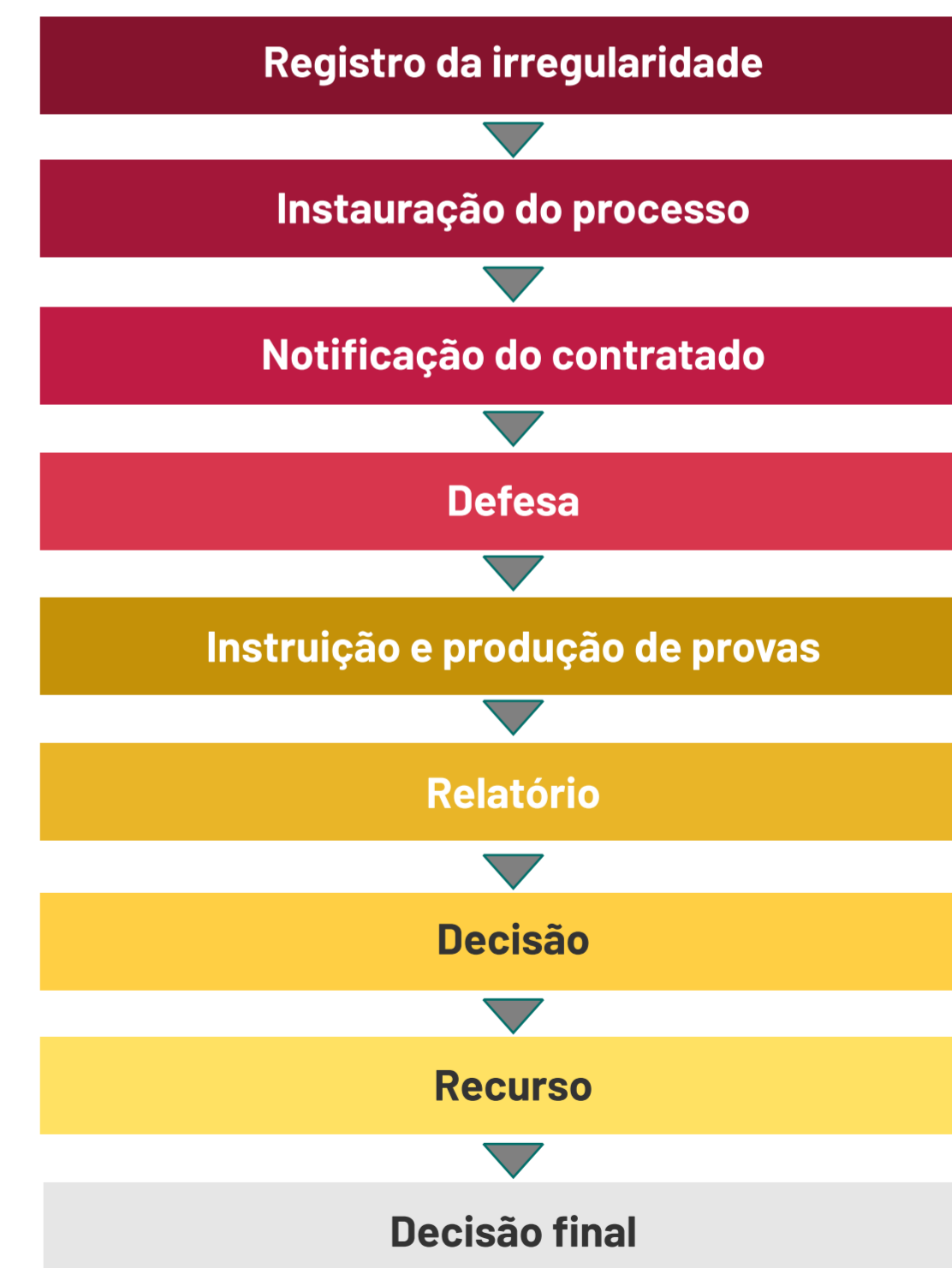
O interessado poderá interpor recurso administrativo, nos termos da legislação aplicável, dirigido à autoridade superior.

O recurso deverá ser analisado pela instância competente, que poderá:

- manter a decisão;
- modificar a penalidade aplicada;
- ou anular a decisão administrativa.

## I. Notificação da decisão administrativa final

Após o julgamento do recurso, o interessado deverá ser **notificado da decisão administrativa final**, momento em que a penalidade aplicada se torna definitiva na esfera administrativa.



## 9. Procedimento Administrativo para aplicação de sanção de impedimento de licitar e contratar, bem como de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar

Para a aplicação das sanções de **impedimento de licitar e contratar** e de **declaração de inidoneidade**, deverá ser instaurado **processo administrativo de responsabilização (PAR)**, específico e autônomo, destinado à apuração da infração e à eventual aplicação das sanções cabíveis.

Essas sanções **não poderão ser aplicadas no bojo de processo administrativo comum**, nem no âmbito do processo administrativo da própria contratação, em razão de sua maior gravidade.

### A. Comissão responsável pela condução do processo

O processo administrativo de responsabilização deverá ser conduzido por **comissão composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis**, designados pela autoridade competente.

Em órgão ou entidade da Administração Pública que **não possua quadro funcional formado por servidores estatutários**, a comissão poderá ser composta por:

- **2 (dois) ou mais empregados públicos** pertencentes aos quadros permanentes do órgão ou entidade;
- preferencialmente com **no mínimo 3 (três) anos de tempo de serviço** no órgão ou entidade.

### B. Notificação do licitante ou contratado

Instaurado o processo, o licitante ou contratado deverá ser **formalmente intimado** para:

- apresentar **defesa escrita**;
- indicar as **provas que pretende produzir**.

O prazo para apresentação da defesa será de **15 (quinze) dias** úteis, contado da data da intimação.

### C. Fase instrutória

Na fase instrutória, a comissão responsável deverá **avaliar os fatos e as circunstâncias relacionados à infração administrativa**, podendo:

- analisar documentos e provas apresentadas pelas partes;
- determinar a realização de diligências;
- solicitar documentos ou esclarecimentos adicionais.

### D. Alegações finais

Caso seja deferido pedido de produção de novas provas ou de juntada de documentos considerados indispensáveis pela comissão, o licitante ou contratado poderá apresentar **alegações finais**.

O prazo para apresentação das alegações finais será de **15 (quinze) dias úteis**, contado da data da intimação.

### E. Garantias processuais

A ausência de apresentação de defesa pelo particular **não implica presunção de veracidade das alegações apresentadas pela Administração**.

Da mesma forma, **a ausência de defesa técnica por advogado não gera nulidade do processo administrativo**, nem invalida os atos praticados no curso do procedimento.

Encerrada a fase de instrução, a comissão elaborará relatório conclusivo, que será submetido à autoridade competente para decisão fundamentada quanto à aplicação ou não da penalidade.

A partir dessa etapa, aplicam-se as mesmas fases finais do processo administrativo descritas no item anterior deste Guia, compreendendo:

- decisão da autoridade competente;
- notificação do interessado;
- possibilidade de interposição de recurso administrativo; e
- notificação da decisão administrativa final.

## 10. Registro das penalidades

Após a aplicação da penalidade, a Administração deverá promover o registro da sanção nos sistemas oficiais de cadastro de fornecedores e de sanções administrativas.

Em especial:

### SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores



Quando a sanção for aplicada por órgão da Administração Pública Federal, deverá ser registrada no SICAF, para atualização da situação do fornecedor perante a Administração.



### **CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas**

Nos termos do art. 161 da Lei nº 14.133/2021, os órgãos e entidades da Administração deverão informar e manter atualizados os dados relativos às sanções aplicadas no CEIS.



### **CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas**

Quando se tratar de sanções decorrentes de atos previstos na Lei nº 12.846/2013, as informações deverão ser registradas também no CNEP.

O registro deve ocorrer no prazo máximo de 15 dias úteis após a aplicação da sanção.

O registro das sanções nos sistemas oficiais é essencial para assegurar a efetividade da penalidade e permitir sua verificação por outros órgãos da Administração.

Os bancos de dados do **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)** e do **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)** encontram-se **completamente integrados**.

Assim, as sanções aplicadas às empresas passam a ser **automaticamente registradas em ambos os sistemas**, independentemente de qual deles tenha sido utilizado para o lançamento inicial da penalidade.

Essa integração abrange tanto:

- as sanções aplicadas **antes da implementação da integração**, quanto

- aquelas que venham a ser **registradas posteriormente em qualquer um dos sistemas**.

Dessa forma, a consulta a qualquer um desses bancos de dados permite verificar o histórico atualizado de sanções aplicadas à empresa.

## **11. Desconsideração da Personalidade Jurídica e a extensão das penalidades**

Trata-se de instituto jurídico utilizado para coibir abuso da personalidade jurídica, quando esta é utilizada como escudo para encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos ou burlar as sanções aplicadas pela Administração Pública.

A ocorrência de determinadas circunstâncias pode indicar **indícios de fraude ou de utilização abusiva da personalidade jurídica**, devendo a Administração analisar o caso concreto. Entre os elementos que podem ser considerados estão:

- A sociedade que participa do certame licitatório possui objeto social similar ao de empresa anteriormente sancionada;
- Existência de sócio-controlador ou sócio-gerente em comum entre a empresa sancionada e a nova sociedade.

**Tais elementos, isoladamente, não são suficientes para justificar a desconsideração da personalidade jurídica, mas podem justificar a abertura de apuração administrativa.**

Na análise do caso concreto, a Administração deverá verificar se existem elementos mais consistentes que indiquem

**continuidade empresarial ou abuso da personalidade jurídica**, tais como:

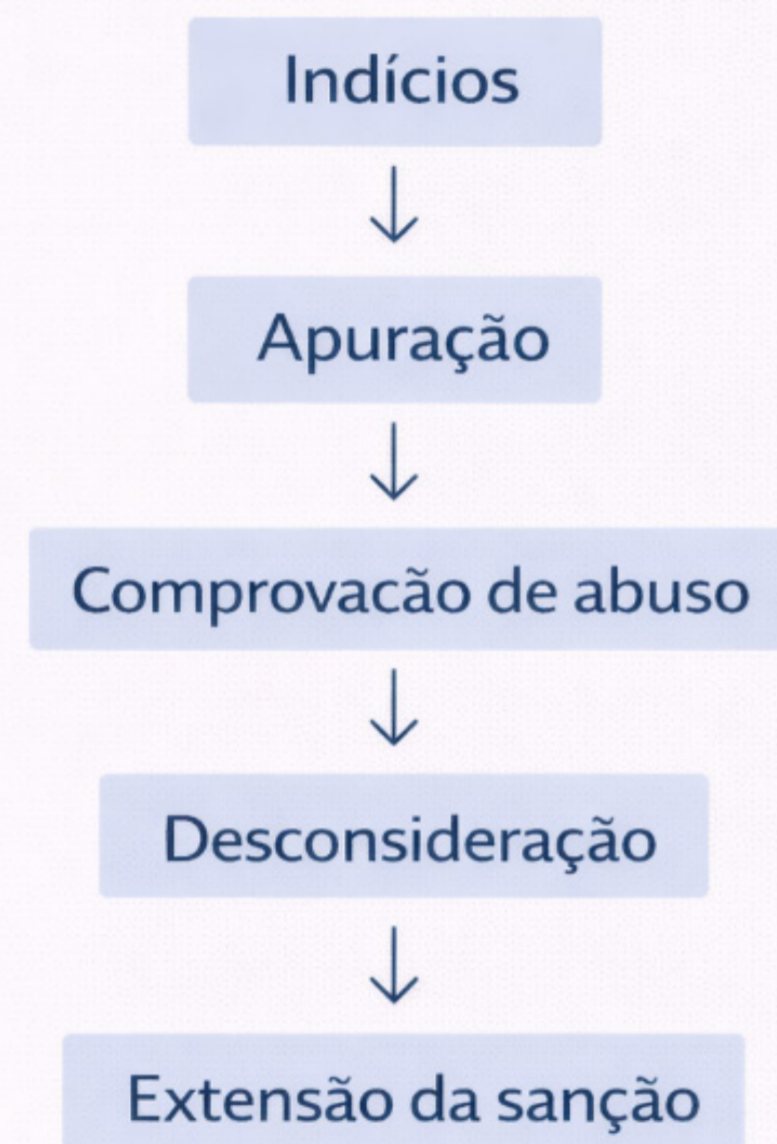
- identidade relevante dos sócios ou administradores das empresas sucedidas e sucessoras.
- atuação no mesmo ramo de atividades.
- transferência integral do acervo técnico estrutural operacional ou empregados da empresa sucedida para a sucessora.
- continuidade das atividades anteriormente exercidas pela empresa sancionada.

Para que a desconsideração da personalidade jurídica produza efeitos, é necessário:

- Comprovação de fraude ou abuso de direito, evidenciada por confusão patrimonial, vínculo societário ou controle entre as empresas envolvidas.
- Instauração de processo administrativo autônomo, com garantia do contraditório e da ampla defesa, mediante a designação de comissão especial.
- Análise jurídica prévia pela Procuradoria competente, baseada em elementos probatórios robustos que demonstrem a tentativa de burlar as sanções aplicadas.
- Decisão fundamentada da autoridade administrativa competente.

Por se tratar de medida excepcional, a desconsideração da personalidade jurídica deve observar as regras que disciplinam o processo administrativo de responsabilização (PAR).

## DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA



de 2021, excepcionada a sanção de declaração de inidoneidade, a autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento.” (redação dada pela Portaria AGU nº 234, de 3 de julho de 2024)

- **Orientação Normativa AGU nº 49, de 2024:** “A aplicação das sanções previstas no artigo 87, incisos, III e IV, da Lei nº 8.666, de 1993, no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e no artigo 156, III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021, possuem efeito ex nunc, não afetando por si só os contratos em andamento, competindo à Administração avaliar a possibilidade de sua extinção unilateral caso existente justificativa.” (redação dada pela Portaria 235, de 3 de julho de 2024)

### Pareceres relevantes

- **Parecer SEI nº 119/2026/MF**
- **Parecer SEI nº 3354/2025/MF**
- **Parecer SEI nº 815/2025/MF**
- **Orientação nº 2/COR/CGCP/PGAD/PGFN-MF**

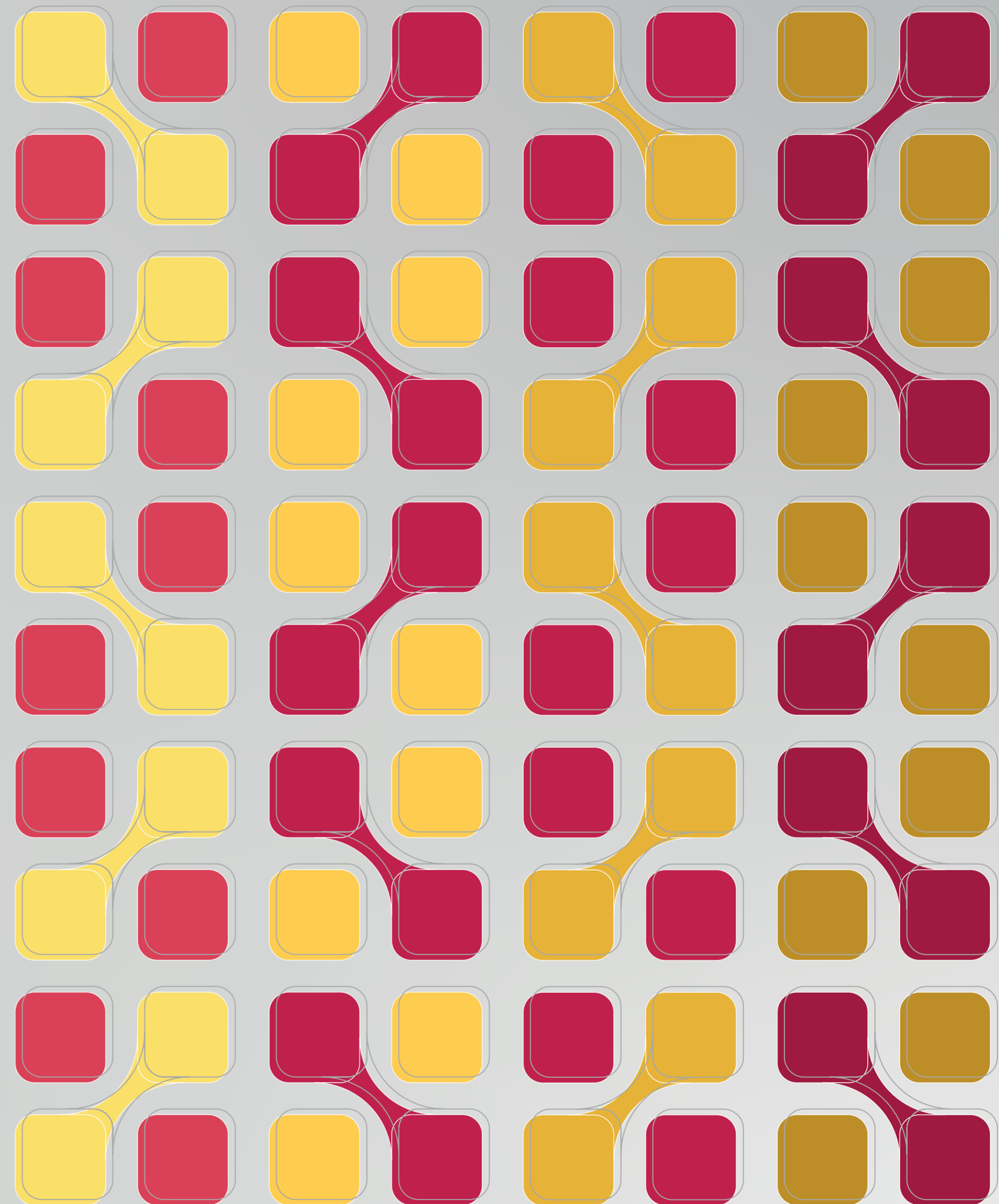
### Dispositivos legais aplicáveis

- **Lei nº 14.133, de 2021, arts 155 a 163.**

### Orientações Normativas AGU

- **Orientação Normativa AGU nº 48, de 2014:** “É competente para a aplicação de penalidades previstas nas Leis nº 10.520, de 2002, nº 8.666, de 1993, e nº 14.133,

**USO INTERNO**  
Guia prático para órgãos da  
Administração Pública



Procuradoria-Geral  
da Fazenda Nacional

Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa  
Coordenação-Geral de Contratação Pública