

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 294/2021/ME

Assunto: Proposta de minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação, a conversão e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação, a conversão e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa, **em substituição à Instrução Normativa nº 43, de 8 de junho de 2020**, que "*dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa*".

OBJETIVO

2. A proposta, ora apresentada, tem por objetivo aprimorar e aperfeiçoar as regras e procedimentos relativos à dispensa, ao parcelamento, à compensação, à conversão e à suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, hoje regulamentados pela Instrução Normativa nº 43, de 8 de junho de 2020 ("*dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa*") à luz da recém editada Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*".

3. Para além disso, a presente proposição:

(i) embora mantenha o mesmo procedimento para a dispensa da cobrança administrativa dos débitos decorrentes de multas administrativas, aumenta o limite de valor para R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), o que, mesmo de forma moderada, estende o alcance da norma, no que tange à possibilidade de dispensar a cobranças (dentro deste limite) para o mesmo devedor.

(ii) estende o prazo de 12 (doze) para 24 (vinte quatro) meses para o parcelamento dos débitos (multas administrativas), o que garante uma maior flexibilidade de pagamento, sobretudo para os fornecedores que estejam passando por dificuldades financeiras.

(iii) inova ao inserir a possibilidade de conversão, em contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, do valor do débito resultante de multa administrativa em continuidade da

execução do objeto - mantendo-se como parâmetro para equivalência os preços praticados na avença original ou em seu último termo aditivo. Tal medida tem o condão de minimizar as obrigações de curto prazo, impactando positivamente a saúde financeira das empresas que possuem contrato com a Administração.

(iv) estabelece que prazo para suspensão da cobrança será de até noventa dias, sem qualquer vinculação com término do estado de calamidade pública relacionada à pandemia de COVID-19, como encontra-se hoje, garantindo contornos específicos e permanentes para essa oportunidade concedida ao fornecedor.

PÚBLICO-ALVO

4. A iniciativa alcança a Administração Pública federal direta, autárquica, fundacional, bem como as empresas que fornecem para o governo federal.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

5. Embora a presente iniciativa não se enquadre nas hipóteses de *vacatio legis* arroladas no art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que "*estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado*" em atenção ao disposto no art. 4º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que "*dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto*", propõe-se que a Instrução Normativa, ora proposta, **entre em vigor em 2 de agosto de 2021**.

Decreto nº 9.191, de 2017

"Art. 20. A **vacatio legis** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado."

Decreto 10.139, de 2019

"Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - **sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.**

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo." (grifou-se)

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

6. Vislumbram-se impactos positivos em políticas públicas, ainda que de forma indireta, pois a medida contribuirá sobremaneira para o equilíbrio financeiro e tributário das empresas que fornecem para o governo federal.

7. Por oportuno, cabe indicar, quanto à análise de impacto regulatório (AIR) - "*processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos*"¹, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que "*regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da*

Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019", que propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do seu art. 4º, haja vista enquadrar-se na hipótese de "ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias".

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

(...)" (Grifou-se)

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

8. Não há impactos financeiros, haja vista se tratar apenas de procedimentos relacionados à rotina interna dos órgãos e entidades.

OUTRAS INFORMAÇÕES

9. Tal como tem sido praxe administrativa desta Secretaria de Gestão (Seges), no que tange a modernização da coletânea normativa do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) à luz da *novel* Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a minuta de Instrução Normativa (SEI 16553408) é resultado de construção colaborativa, considerando as contribuições colhidas em Consulta Pública realizada por esta Secretaria de Gestão, no período de 1 a 15 de junho deste ano, por meio do Portal Participe +Brasil, conforme noticiado no Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/consulta-publica-2013-nova-instrucao-normativa-sobre-multa-administrativa>). O resultado das contribuições encontra-se consolidado Anexo (SEI 16560606).

ANÁLISE

10. Em breve histórico, anota-se que, até pouco tempo, não havia regramento que possibilitasse que a cobrança de débito resultante de multa administrativa por mora ou inexecução contratual pudesse, observando-se determinados pré-requisitos, ser objeto de dispensa, parcelamento, compensação ou suspensão. A possibilidade de parcelamento somente se mostrava viável quando o débito já estava inscrito na dívida ativa da União, o que, ousa-se a anotar, estimulava que os fornecedores deixassem de pagar a multa em dia para parcelá-la após efetivada a inscrição do débito na dívida ativa.

11. Com a publicação da Instrução Normativa nº 43, de 8 de junho de 2020, que "*dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa*", a Administração e, especialmente, as empresas que fornecem para o governo federal passam a contar com mais um instrumento administrativo para suavização das dificuldades econômicas que o País já vinha passando e que, infelizmente, foram agravadas em consequência de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia relativa ao coronavírus (COVID-19).

12. No início do presente ano, com a publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, novo marco legal de Licitações e Contratos Administrativos, despontou a necessidade de iniciar o trabalho de revisão/adequação das normas de maior impacto nas áreas de execução. A título de conhecimento, informa-se que, em diagnóstico preambular, a equipe técnica identificou a necessidade de modernização de 58 (cinquenta e oito) atos infralegais, de sendo 54 (cinquenta e quatro) desses atos de competência da Seges. Considerando o binômio impacto/relevância frente ao macroprocesso de contratações públicas, organizou-se um calendário de entregas de atos revisados/ajustados, no qual a presente proposição se insere.

13. Assim sendo, apresentados os esclarecimentos iniciais, passa-se ao texto normativo.

13.1. Primeiramente, destaca-se que proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão está calcada no **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, em especial no art. 127, o qual atribui à **Secretaria de Gestão**, dessa Pasta, a atuação como **órgão central do Sisg**, combinado com o **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**, que dispõe sobre esse sistema estruturante do governo federal, de modo que o ato está **apto para seguimento, no que tange à iniciativa e à matéria**.

13.2. Sob o **aspecto formal**, salienta-se que se observou a **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998** (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), o **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017** (estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado), bem como o **Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019** (dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto).

13.3. Quanto à **estrutura da norma**, partiu-se da premissa da divisão em Capítulos temáticos para a adequada compreensão dos mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas: (i) Capítulo I - Das Disposições Preliminares; (ii) Capítulo II - Dispensa da Cobrança; (iii) Capítulo III - Parcelamento do Débito; (iv) Capítulo IV - Compensação do Débito; e, (v) Capítulo V - Conversão da Obrigação de Pagamento; (vi) Capítulo VI - Suspensão da Cobrança do Débito; e (vii) Capítulo VII - Disposições Finais.

13.4. No **art. 1º da minuta** disciplina-se o **âmbito de aplicação da norma e seu objeto**, circunscrevendo a norma à disciplina da *"dispensa, o parcelamento, a compensação, a conversão e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa"*. Cabendo por oportuno indicar que neste dispositivo, em comparação com o art. 1º da Instrução Normativa nº 43, de 2020, apenas inseriu-se **(i)** a previsão da possibilidade de conversão do débito resultante de multa administrativa, inovação que será tratada Capítulo próprio; e **(2)** a referência expressa à nova Lei de Licitações e Contratos, incluindo os contratos sob sua égide no escopo da Instrução Normativa.

13.5. O **parágrafo único do art. 1º da minuta**, tal como na Instrução Normativa vigente, estende a possibilidade da aplicação da regra aos contratos administrativos firmados pelos entes federativos **com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias**, em consonância, inclusive, com a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de

2020), que dispõe sobre a observância das normas editadas pela União como exigência para o recebimento das transferências voluntárias.

Lei nº 14.116, de 2020

"Art. 83. A **transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional**, legal ou que seja destinada ao SUS, observado o disposto no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Sem prejuízo dos requisitos previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes beneficiados pelas transferências de que trata o **caput** deverão observar as normas relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos do disposto na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, em sua forma eletrônica, exceto nas hipóteses em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline forma diversa para as contratações com os recursos do repasse."

13.6. O **art. 2º da minuta e seus §§ 1º e 2º** mantiveram a toada estabelecida na norma vigente, todavia com ajuste no limite balizador da dispensa de cobrança, que passará a ocorrer quando os valores não ultrapassarem R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais). Trata-se de simples atualização, conforme já explicado na alínea (i) do item 3 desta Nota Técnica. Essa alteração de valor descende da avaliação mais comedida desta unidade técnica, no seguinte sentido: não obstante a primeira versão da Instrução Normativa nº 43, de 2020, estar atrelada aos valores insculpidos na Portaria MF nº 75, 22 de março de 2012, que "*dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*", entendeu-se que pouco sentido há na comunicação entre esses diplomas, haja vista a referida Portaria tratar de procedimento posterior ao insucesso da Administração na cobrança da multa.

13.7. Talqualmente o artigo anterior, o **art. 3º da minuta e seus §§ 1º a 5º** replicaram os dispositivos vigentes, com alguns aprimoramentos redacionais, com única diferença a extensão do prazo de parcelamento no **caput**, que passou para 24 (vinte quatro) meses. Esta ampliação, em verdade, decorre de experiência adquirida desde a edição da Instrução Normativa nº 43, de 2020, em que se observou, ao longo desse último ano, a possibilidade de dilação desse prazo visando garantir uma maior efetividade à iniciativa, sobretudo para aqueles fornecedores que estão passando por dificuldades financeiras - decorrentes, ou não, da pandemia de coronavírus (COVID-19) - e necessitam de um tempo mais alongado para quitação de seus débitos (quanto maior o número de parcelas, menor o seu valor mensal e impacto nos custos fixos empresariais).

13.8. No que tange o **§ 6º deste art. 3º da minuta**, diferentemente da atual minuta, este dispositivo foi ajustado para seguir o rito estabelecido no § 8º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021, e § 2º do art. 86 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abaixo transcritos. A medida tão somente adequa a proposição (ato infralegal) às legislações regentes, as quais marcam que os valores da multa que forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado devem ser descontados da garantia prestada. Assim, descontados da garantia os valores da multa e havendo, ainda, saldo remanescente, poderá ser objeto de parcelamento ou conversão da obrigação de pagamento. Esta, em seu turno, será mais adiante aclarada.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 156.

.....

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de

pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

....."

Lei nº 8.666, de 1993

"Art. 156.

.....

§ 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."

13.9. Os **arts 4º a 8º da minuta e correspondentes** §§ replicam, *ipsis litteris*, os dispositivos vigentes, os quais seguem exatamente a mesma numeração.

13.10. O **art. 9º da minuta**, como já indicado na alínea (iii) do item 3 desta Nota Técnica, insere no bojo da norma singela **inovação**. Acredita-se que impactará positivamente no mercado, facultando a fornecedores que já estão com seus contratos/aditivos expirados pleiteiem a conversão do débito na prestação do objeto da avença original. Franqueia, inclusive, a reestruturação das empresas em dificuldade financeira em adimplir a obrigação e cauciona maior segurança para a Administração na resolução mais célere e efetiva no recebimento dessa obrigação, considerando possível índice de endividamento do fornecedor. O § 1º desse artigo indica que o pedido de conversão poderá partir do fornecedor interessado ou da própria Administração. O § 2º estabelece o Termo de Compromisso de Quitação de Dívida como instrumento de formalização desta possibilidade de 'pagamento' da multa administrativa. Por fim, o § 3º prescreve que o referido Termo de Compromisso tem sua vigência adstrita ao interregno para a quitação do débito, assegurando que os preços praticados na avença original ou em seu último termo aditivo, observada, quando couber, a fração do mês, serão mantidos para fins de conversão dos valores em prestação do serviço.

13.11. No que tange ao **art. 10 da minuta**, que trata do requerimento para suspensão da cobrança do débito, vislumbram-se avanços na norma ora proposta. Embora quando da edição da Instrução Normativa nº 43, de 2020, esta suspensão tenha sido concebida como mais uma medida excepcional para contenção dos efeitos econômicos adversos decorrentes da pandemia de COVID- 19, a presente proposição, mantendo a lógica pretérita em termos de operacionalização do processo, deixou de ter o seu foco na pandemia (foram suprimidos, em relação ao dispositivo vigente, quaisquer referências à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e ao Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020), **passando a conter contornos específicos e permanentes**, voltados ao atendimento de todos os casos de emergência. Nesse sentido, definiu-se um período de até noventa dias para suspensão da cobrança do débito, entendendo ser este um prazo razoável para que o fornecedor possa organizar financeiramente suas operações. Quanto aos §§ 1º a 3º, estes sofreram meros ajustes redacionais, segundo a melhor técnica legislativa.

13.12. Dos **arts. 12 a 15 da minuta**, que compõem a seção, designada por sua especificação temática, 'Orientações gerais' mantêm o conteúdo ora vigente, apenas com ajustes na numeração decorrentes da inserção do Capítulo V - Conversão da Obrigação de Pagamento e seu respectivo art. 9º da minuta.

13.13. O **art. 16 da minuta** estabelece a revogação da Instrução Normativa nº 43, de 2020, que, como já informado no item 1 desta Nota Técnica, será substituída quando da publicação da presente proposição.

13.14. O **art. 17 minuta** trata da produção dos efeitos da norma, que entrará em vigor em 2 de agosto de 2021, conforme já indicado no item 5 desta Nota Técnica.

13.15. Por fim, o **parágrafo único do art. 17 da minuta**, com conteúdo mais elucidativo que normativo, traz de forma expressa o princípio *Tempus Regit Actum*, ou seja deixa claro que a Instrução Normativa a ser aplicada é aquela vigente ao tempo da prática do ato, no caso em tela, a dispensa, o parcelamento, a compensação, a conversão ou a suspensão de cobrança de débito.

14. São essas as menções que se entendem pertinentes à minuta apresentada nos autos epigrafados.

CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, submete-se a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 16553408) e esta Nota Técnica, documentos estes que fortalecem e ancoram o ato normativo pretendido, ao Senhor Secretário de Gestão, e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para conhecimento, em continuidade dos trâmites necessários à edição do ato pelo Senhor Secretário de Gestão.

À consideração superior.

MARINA DO BÉ N. M. DE F. FERREIRA
Analista

De acordo. À consideração do Secretário Adjunto de Gestão.

ANDRÉA ACHE
Coordenadora-Geral

De acordo. À consideração do Secretário de Gestão.

RENATO RIBEIRO FENILI
Secretário Adjunto de Gestão

De acordo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para conhecimento.

CRISTIANO ROCHA HECKERT
Secretário de Gestão

1. Documento elaborado em junho de 2018 pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com os extintos Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as Agências Reguladoras Federais, disponível no link https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Rocha Heckert, Secretário(a)**, em 14/07/2021, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 14/07/2021, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina do Bé Nascentes Marcondes de França Ferreira, Analista**, em 14/07/2021, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 15/07/2021, às 07:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16553241** e o código CRC **74AD60A1**.