

A multa moratória na Lei nº 14.133/2021: natureza, procedimento e limites de aplicação. É possível a simplificação do processo de aplicação da multa moratória?

**Por Thayse Christine Souza Dias¹
e Viviane Mafissoni²**

Resumo: O presente artigo analisa, sob a ótica jurídico-dogmática, prática e à luz do regime jurídico das contratações públicas, a natureza, a exigência procedimental e os limites de aplicação da multa moratória prevista no art. 162 da Lei nº 14.133/2021. Com base em jurisprudência e na doutrina especializada, busca-se responder se a multa de mora demanda a observância do rito sancionador completo previsto na própria norma geral, ou se bastaria a adoção de rito mínimo. O artigo diferencia ainda a multa moratória da compensatória, demonstrando seus pressupostos, fundamentos e controvérsias na doutrina e prática administrativa.

Palavras-chave: multa moratória; atraso contratual; processo sancionador; Lei nº 14.133/2021; jurisprudência.

¹ Advogada especialista em licitações e contratos pela Faculdade CERS, com atuação em processos licitatórios administrativos perante os Tribunais de contas e processos judiciais. Atua com contratações públicas de uma maneira ampla. Assessora de empresas em todas as fases do processo licitatório. Sócia da Ecoar Consultoria e Capacitação. Possui mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE - UFRJ. Foi coordenadora jurídica do IPREV de Santa Rita. Professora e palestrante há 24 anos. Membro do Instituto de Direito Administrativo Paraibano – IDAP. Co-autora do livro "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Estudos em homenagem ao professor Ronny Charles Lopes de Torres" (2024), editado pela Juspodivm, além de ter publicado alguns artigos sobre o tema.

² Especialista em Direito Público; Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019) Advogada; Consultora; Coordenadora-Geral de Logística da Advocacia Geral da União – AGU; Diretora Acadêmica do Instituto Nacional da Contratação Pública; Estudou sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Portugal - 2019); Analista de Projetos e Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, atuando na Central de Licitações do RS (2010-2021); Ex-Chefe do Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, vinculada ao Ministério da Educação (2021-2023); Professora de pós-graduação da Escola Mineira de Direito, da Elenkos Educação e do Instituto Goiano de Direito; Premiada como melhor relato técnico do Grupo de Trabalho Governança em Gestão de Riscos e Integridade do IX encontro Brasileiro de Administração Pública; Colunista no Portal Sollicita, com duas colunas: Doses de Penalidades e Centralização em Foco; Colunista do Observatório da Nova Lei de Licitações; Coautora de livros; Autora de artigos e palestrante sobre temas que envolvem compras públicas; Pesquisadora do tema infrações e sanções administrativas.

Introdução

A multa moratória é uma sanção pecuniária frequentemente aplicada no âmbito das contratações públicas como forma de responsabilizar o contratado por atrasos injustificados no cumprimento de obrigações contratuais. É sanção administrativa que atinge a esfera patrimonial do contratado. Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, a previsão normativa da multa de mora seguiu a constar expressamente do texto normativo - art. 162, da mesma forma que no âmbito da Lei nº 8.666/1993 – art. 86, conferindo segurança jurídica na responsabilização por atrasos, mas também suscitando dúvidas sobre o procedimento de aplicação dessa sanção, sua natureza e os limites legais a serem observados.

Embora as multas contratuais de mora já fossem previstas na antiga Lei nº 8.666/1993, o novo diploma legal aprimorou os dispositivos procedimentais, delineando novos contornos para o rito de aplicação das sanções.

Este artigo se propõe a examinar o regime jurídico da multa moratória e, para tanto, partiremos dos seguintes questionamentos:

- a) Quais são as diferenças entre multa moratória e compensatória?
- b) Qual a natureza jurídica da multa moratória?
- c) Existem limites percentuais para multa de mora?
- d) Quem pode aplicar a multa de mora?
- e) A multa moratória exige instauração de processo sancionador formal ou pode ser aplicada por rito sumário, desde que garantido o contraditório?

Então, vem com a gente!!!

1. Multa moratória versus multa compensatória: distinções necessárias

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu regime jurídico próprio para as multas administrativas, que podem ser de natureza compensatória e moratória. As compensatórias estão previstas no art. 156, inc. II e §3º, impondo parâmetros entre 0,5% e 30% do valor do contrato como limites para sua aplicação, com base de cálculo definida (contrato ou parcela descumprida). A multa moratória, por sua vez, foi tratada isoladamente no art. 162, como decorrente de atraso injustificado na execução contratual:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

...

II - multa;

...

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

...

§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do **caput** deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do **caput** deste artigo.

...

Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.”

Parágrafo único. A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

Enquanto a multa moratória encontra incidência apenas na fase de execução contratual, a compensatória pode vir a ser aplicada para todas as infrações previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021 e de forma cumulada com as demais sanções, em razão das previsões dos parágrafos 3º e 7º do art. 156.

De acordo com o critério da utilidade, haverá mora (descumprimento relativo) nas hipóteses em que houver o simples atraso no adimplemento da obrigação pelo devedor, mas ainda há interesse do credor no objeto. Nesse caso, a obrigação cumprida em atraso justifica a aplicação da multa moratória, cuja finalidade é punir o atraso (mora) e sua incidência depende, necessariamente, de previsão no edital e/ou no termo de contrato (art. 411 do Código Civil c/c art. 86 da Lei de Licitações).

De outro lado, haverá inadimplemento absoluto nos casos em que a obrigação não mais interessar ao credor, ou seja, sua execução se tornar imprestável ou inútil para satisfazer ao interesse público envolvido na contratação. Nessa hipótese, como não há mais interesse da Administração credora no cumprimento do contrato, efetua-se a rescisão contratual seguida da execução da multa compensatória (cláusula penal), cuja incidência também depende de

previsão expressa no edital e/ou termo de contrato (art. 410 do Código Civil c/c art. 87, inc. II, da Lei de Licitações).³

Para o professor Joel de Menezes Niebuhr (2024), inclusive, a multa moratória e a compensatória não devem ser aplicadas em vista dos mesmos fatos, pois os seus pressupostos são distintos: se o contratado atrasa a execução do contrato, então a multa é moratória; se o contratado descumpre outras obrigações contratuais, então a multa é compensatória⁴, vejamos:

O atraso prolongado da execução do contrato pode levar à sua rescisão. Nessa hipótese, o parágrafo único do artigo 162 da Lei nº 14.133/2021 prescreve que “a aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei”.

Em tese, nos casos em que a mora leva à rescisão do contrato, seria legítimo aplicar multa de mora sobre os dias de atraso na execução do contrato, que visam cobrir os prejuízos referentes sob os parâmetros da mora, e aplicar, posteriormente, por ocasião da extinção contratual, a multa rescisória/compensatória, que levaria em conta os prejuízos específicos como perda de materiais, postergação da entrega definitiva do objeto e outros.⁹¹⁶ No entanto, o supracitado parágrafo único do artigo 162 da Lei nº 14.133/2021 proíbe essa solução, que implica cumulação da multa moratória e da compensatória. Nos termos do dispositivo, se for o caso de extinção contratual em razão da mora do contratado, a multa de mora deve se converter em compensatória/rescisória. Essa conversão deve ser prevista em contrato, podendo, naturalmente, ser majorada, uma vez que, insista-se, os prejuízos decorrentes da rescisão são mais amplos que os da mera mora.

Aliás, é bom reforçar que a multa moratória e a compensatória devem ser previstas e disciplinadas no instrumento convocatório ou no contrato, que deve dispor sobre os fatos que ensejam a aplicação de uma e de outra, bem como sobre os respectivos valores. Se o edital ou o contrato não trata das multas, elas não podem ser aplicadas.

³ Disponível em <https://zenite.blog.br/como-definir-clausulas-relativas-as-multas-moratoria-e-compensatoria/> . Acesso em: 18 de junho 2025.

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 1230.

Sidney Bittencourt⁵ sustenta, de maneira divergente, a cumulação na aplicação, vejamos:

Como há duas modalidades de multas na lei, sustentamos a viabilidade de cumulação na aplicação. A multa moratória, adotada no atraso no cumprimento das obrigações do contratado, não veda, quando aplicada, a rescisão unilateral do contrato e a aplicação de outras sanções previstas nessa lei (§1º do art. 86). Logo, a princípio, a multa compensatória, prevista no art. 87, poderá ser aplicada cumulativamente com a multa de mora. Evidentemente, em face do princípio do *no bis in idem*, segundo o qual uma pessoa não pode ser punida duas vezes pelo mesmo fato, essa possibilidade é excepcionalíssima, já que dificilmente ocorrerá um fato no contrato que proporcione a aplicação.

Conforme pondera Ronny Charles (2025), a multa de mora não impede que a Administração a converta em multa compensatória e, a partir disso, realize a extinção unilateral do contrato, com a possibilidade de cumulação com outras sanções previstas legalmente⁶. Essa interpretação reforça o caráter híbrido e funcional da multa moratória, que, apesar de possuir uma natureza autônoma, pode assumir a função compensatória diante de inadimplemento contratual que comprometa o interesse público.

A Professora Gabriela Pércio⁷ de maneira semelhante traz que “o art. 162 da Lei nº 14.133/2021 prevê, em seu parágrafo único, que a aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato, com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei”.

No entanto, o Prof. Ronny Charles adverte que o legislador não tratou expressamente a multa moratória como uma sanção administrativa típica, o que poderia permitir sua aplicação automática, sem necessidade de prévio processo administrativo. Contudo, ao admitir sua conversão em multa compensatória, surge uma zona de indefinição: caso seja interpretada como sanção administrativa, a aplicação da multa de mora dependeria, obrigatoriamente, da instauração de processo administrativo regular, com observância do contraditório e da ampla defesa⁸.

Aliás, é bom reforçar que a multa moratória e a compensatória devem ser previstas e disciplinadas no instrumento convocatório ou no contrato, que deve dispor sobre os fatos

⁵ BITTENCOURT, Sidney. *Infrações e crimes licitatórios: avaliando também sanções e penas*. 1. Ed. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 118.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 896.

⁷ PÉRCIO, Gabriela Verona. *Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 268.

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 897.

que ensejam a aplicação de uma e de outra, bem como sobre os respectivos valores. Se o edital ou o contrato não trata das multas, elas não podem ser aplicadas.

Portanto, a multa moratória não se confunde com a multa de natureza compensatória, devendo-se observar com rigor os pressupostos legais, contratuais e procedimentais para sua incidência, conversão ou eventual cumulação com outras sanções previstas no regime jurídico da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

2. Natureza jurídica da multa moratória

No campo do Direito Contratual Civil compreende-se a multa moratória como uma cláusula penal, nos termos dos arts. 408 e 412 do Código Civil. Seu objetivo é tutelar o cumprimento pontual da obrigação, funcionando como uma forma de indenização prefixada e coercitiva, aplicável nos casos de atraso injustificado na execução da obrigação principal. Para Venosa⁹,

“A cláusula penal é uma estipulação acessória da obrigação principal. Para essa cláusula não se exige o inadimplemento culposos. Basta o simples inadimplemento, pois a penalidade se justifica como pacto bilateral lícito de natureza acessória. Sendo líquida, permite a sua execução direta, dispensando o credor de provar o prejuízo sofrido.”

De acordo com o professor Joel de Menezes Niebuhr¹⁰:

O artigo 409 do Código Civil enuncia que a multa (cláusula penal) pode referir-se à inexecução completa da obrigação, e, à de alguma cláusula especial ou simplesmente à mora. Nos dois primeiros casos, está-se diante da multa compensatória. No último, da multa moratória. Em síntese, a multa moratória faz frente aos prejuízos decorrentes do não cumprimento dos prazos de execução, e a multa compensatória faz frente ao descumprimento de outras obrigações contratuais que geram prejuízos para a parte que não lhe deu causa.

⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Parte Geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 395.

¹⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 1229.

No âmbito do Direito Administrativo, a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo a prevalência da natureza contratual da multa de mora, ainda que sua aplicação dependa de ato da Administração, o que confere certa coloração sancionatória ao instituto. Essa dualidade funcional — contratual e administrativa — classifica a multa moratória como “sanção de natureza híbrida”, aplicável no bojo da relação contratual, mas sujeita aos princípios da legalidade, proporcionalidade e contraditório.

Historicamente, essa concepção foi recepcionada no ordenamento jurídico pela redação do art. 54 da revogada Lei nº 8.666/1993, o qual previa a aplicação supletiva das normas de Direito Privado aos contratos administrativos, inclusive quanto às cláusulas penais. Embora a Lei nº 14.133/2021 não repita textualmente esse dispositivo, o entendimento doutrinário dominante reconhece a sua permanência, por força da teoria geral dos contratos e da aplicação subsidiária do Código Civil aos contratos administrativos

Portanto, da análise sistemática do ordenamento jurídico, à luz da doutrina, conduz à conclusão de que a multa moratória possui natureza jurídica preponderantemente contratual, como cláusula penal moratória, nos moldes dos arts. 408 a 412 do Código Civil.

3. Base de cálculo e limites de aplicação: o que diz a doutrina e a jurisprudência

Percebe-se que no que diz respeito as multas compensatórias o atual regime prevê parâmetros mínimos e máximos de aplicação (Art. 155, § 3º). Contudo, a ausência de previsão de parâmetros objetivos (mínimo e máximo) na Lei nº 14.133/2021 para a multa de mora – art. 162 - já tem gerado debates sobre a compatibilidade da fixação de valores excessivos. Inclusive, em artigo publicado na plataforma Sollicita, Cardoso e Reis (2023)¹¹ alertam que a fixação de cláusula moratória deve respeitar os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, para não configurar enriquecimento sem causa.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União – TCU - já se manifestou no sentido de que o valor máximo da multa moratória nos contratos administrativos deveria ser o valor da obrigação contratual principal, com base no art. 412 do Código Civil, aplicável subsidiariamente ao certame por força do então art. 54, caput, da Lei nº 8.666/1993. Observem:

¹¹ Disponível em <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20105>. Acesso em: 13 maio 2025.

22. Sobre isso, de fato a jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que às multas moratórias deve ser aplicado o limite de 10% previsto no art. 9º do Decreto 22.626/1933 (Lei de Usura), conforme Acórdão 145/2004-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer; 597/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Guilherme Palmeira; 2.641/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

23. No entanto, mais recentemente, o corpo técnico da Advocacia-Geral da União (AGU), no âmbito do Parecer 00008/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de 6/11/2020, lançou nova luz à questão, trazendo argumentos jurídicos no sentido de que o limite máximo da multa contratual moratória ou compensatória nos contratos administrativos deve ser o valor da obrigação contratual principal, com base no art. 412 do Código Civil, aplicável aos contratos administrativos por força do art. 54, caput, da lei 8.666/1993, não se prestando à espécie (contratos administrativos) a aplicação dos limites impostos pela Lei de Usura.

24. No âmbito do TC Processo 033.726/2020-5 essa questão foi abordada da seguinte forma em parecer da titular da Selog (peça 28 daquele processo):

9. Evidencia-se, pela coerência dos argumentos expostos [pela AGU] e diante da ressalva original constante do relatório que embasou o Acórdão 145/2004-TCU-Plenário, adotado como referência para os demais julgados que seguiram linha semelhante, a possibilidade de evolução da jurisprudência do Tribunal no que tange à reavaliação da adoção da Lei de Usura como critério apto a nortear o percentual máximo da multa moratória aplicável aos contratos administrativos.

6. No que toca ao mérito, não restou configurada a alegada abusividade da multa prevista de 20% sobre a parcela inadimplida em caso de inadimplemento parcial ou total.

7. Consoante destacado pela Selog, no Acórdão 4069/2020-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, o Colegiado se debruçou sobre questão semelhante e não considerou abusiva a estipulação de multa por inadimplência no patamar de 15%.

8. Naquela ocasião, o Plenário acolheu manifestação do titular da Selog no sentido de que o limite de 10% previsto no art. 9º da Lei da Usura (Decreto 22.626/1933) para a cláusula penal não seria aplicável aos contratos administrativos.

9. Correto o entendimento esposado, pois a Lei da Usura normatiza os contratos de mútuo.

10. Para os contratos administrativos, os quais diferem dos contratos de mútuo, o limite para estipulação da cláusula penal (multa) é o valor da obrigação principal, conforme consta do art. 412 do Código Civil: "Art. 412. O valor da

cominação imposta na cláusula penal não pode exceder o da obrigação principal."

11. Vale lembrar que a norma do art. 412 do Código Civil incide nos contratos administrativos por força do art. 54, caput, da Lei 8.666/1993: "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."

12. Posto isso, verifico que a estipulação de multa por inadimplência em patamar superior a 10% sobre a parcela inadimplida não é desarrozoada e encontra guarida no art. 412 do Código Civil, aplicado supletivamente aos contratos administrativos por força do art. 54, caput, da Lei 8.666/1993.

13. Improcedente, portanto, a representação nesta parte.

(TCU. Acórdão 715/2021 - Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo: 008.954/2021-6)

Por conseguinte, a liberdade dada pelo legislador sobre os parâmetros mínimos e máximos sobre a multa de mora não declara liberdade da Administração em sua fixação, exigindo a observância primordial dos princípios tais como proporcionalidade e razoabilidade, constantes do art. 5º da própria Lei nº 14.133/2021. Há quem esteja se utilizando, por exemplo, dos mesmos parâmetros previstos para a multa compensatória, em especial sobre o percentual máximo de aplicação de multa mora.

Como já destacado, a base de cálculo da multa moratória não foi expressamente fixada na Lei nº 14.133/2021, o que tem levado a doutrina a sugerir sua previsão contratual. A Equipe Técnica da Zênite¹² (2023) aponta que, ao contrário da multa compensatória, a moratória não possui parâmetros mínimos e máximos definidos em lei, devendo observar o que estiver estipulado no contrato.

Rodrigo Vissotto Junkes¹³ (2024), ao comentar o tema, destaca, inclusive, que a redução da multa moratória é possível à luz da razoabilidade, sobretudo quando prevista cláusula exorbitante que resulte em "locupletamento ilícito" da Administração.

A professora Lindineide Cardoso¹⁴ (2024) pondera que a Lei nº 14.133/2021 não estabelece, de forma expressa, a base de cálculo aplicável à multa moratória, o que impõe à Administração a tarefa de construí-la com fundamento nos princípios da razoabilidade e da

¹² Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-qual-a-base-de-calculo-das-multas-moratoria-e-compensatoria/>. Acesso em: 13 maio 2025.

¹³ Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-reducao-das-multas-previstas-no-edital-e-no-contrato/>. Acesso em: 13 maio 2025.

¹⁴ CARDOSO, Lindineide Oliveira. *Contratos Administrativos na Nova Lei de Licitações – Teoria e Prática*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 379

proporcionalidade. Nesse contexto, sustenta que a penalidade poderá, inclusive, ser fixada em patamar inferior aos limites previstos no §3º do art. 156 da referida norma, desde que incidente sobre a parcela contratual especificamente inadimplida.

Por conseguinte, embora a nova lei não imponha um teto legal para a multa de mora, impõe à Administração Pública o dever de fundamentar sua fixação contratual com base em critérios técnicos, jurídicos e proporcionais, observando-se os entendimentos do TCU e os limites impostos pelo Código Civil. A segurança jurídica nesse campo depende, portanto, da definição contratual clara da base de cálculo e da vinculação da penalidade a eventos objetivos de inadimplemento parcial e mensurável.

4. Autoridade competente para aplicação de multa de mora

Na seara referente a autoridade competente para aplicação de sanções, conforme art. 156, § 6º¹⁵, o legislador apenas a prevê autoridade para aplicação da sanção de declaração de inidoneidade. Não há previsão, por exemplo, de autoridade competente para aplicação da multa de mora, advertência e do impedimento de licitar e contratar.

No caso, o legislador permite o uso da discricionariedade por parte da Administração, devendo cada órgão e entidade definir quem serão as autoridades competentes para aplicar as demais sanções sem autoridade exclusiva definida em Lei. Para multa moratória não identificamos óbice, por exemplo, dessa ser aplicada pelo próprio gestor do contrato, como atividade de gestão da contratação.

5. Procedimento para aplicação da multa de mora: rito sancionador completo é obrigatório?

Mas, como assim a Lei nº 14.133/2021 não prevê rito sancionador para multa de mora? Bom. Vamos por partes.

Observe o texto do caput do artigo 158:

¹⁵ Art. 156. § 6º A sanção estabelecida no inciso IV do **caput** deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;

II - quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I deste parágrafo, na forma de regulamento.

Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos [incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei](#) requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

É possível observar que há exigência de instaurar processo de responsabilização apenas no que diz respeito as infrações passíveis de impedimento de licitar e contratação e declaração de inidoneidade. Ou seja, para aplicação de advertência (art. 156, inc. I) e de multa de mora (art. 162) não se exige instauração de processo de responsabilização, tampouco comissão. Referida literalidade nos leva a possível conclusão imediata de que a aplicação de advertência e de multa moratória pode vir a ser feita no bojo do próprio processo de contratação ou de fiscalização contratual, por exemplo.

Por conseguinte, o mesmo artigo faz referência sobre a necessidade de observância do contraditório e ampla defesa, prevendo a notificação, no prazo de 15 dias úteis, para apresentação de defesa para os mesmos casos que possam culminar nas sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade.

Já o art. 157¹⁶, traz a necessidade de oportunização de contraditório e ampla defesa para o caso de aplicação da sanção de multa prevista no inc. II do artigo 156, qual seja: a multa compensatória. Mais uma vez, não identificamos previsão expressa de rito de defesa para a aplicação da multa de mora constante do art. 162. Assim como o próprio legislador não o fez para o caso de aplicação da sanção de advertência.

Na sequência, na parte referente ao recurso administrativo, art. 166¹⁷, identificamos apenas sua possibilidade de interposição em caso de decisão de aplicação das sanções previstas nos incs. I (advertência), II (multa compensatória) e III (impedimento de licitar e contratar), sendo silente o legislador quanto a possibilidade de interposição de recuso sobre a multa de mora constante do art. 162.

¹⁶ Art. 157. Na aplicação da sanção prevista no [inciso II do caput do art. 156 desta Lei](#), será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

¹⁷ Art. 166. Da aplicação das sanções previstas nos [incisos I, II e III do caput do art. 156 desta Lei](#) caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

Parágrafo único. O recurso de que trata o **caput** deste artigo será dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

Embora a multa moratória, conforme demonstrado, não exija necessariamente o rito sancionador previsto nos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, sua aplicação demanda, no mínimo, a notificação do contratado e a concessão de prazo para defesa, em observância ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

Marinês Dotti (2025)¹⁸, em artigo na plataforma Ordem Jurídica, reforça esse entendimento, salientando que a aplicação de multa, mesmo moratória, deve assegurar o contraditório e a ampla defesa.

Conforme o professor Joel de Menezes Niebuhr¹⁹:

Uma vez prevista a multa, ocorrendo o inadimplemento, a parte não precisa alegar, quantificar ou provar o prejuízo que lhe foi imputado, apenas executar o valor da multa, o que confere segurança e previsibilidade para os contratantes. Portanto, a vantagem em estabelecer multa é a de antecipar e tornar previsíveis as consequências patrimoniais decorrentes do descumprimento de obrigações pelas partes, dado que os danos são prefixados. É vantajoso para a parte lesada, que não precisa provar e sequer alegar prejuízo (artigo 416 do Código Civil). É vantajoso para a parte inadimplente, porque sua obrigação de arcar com as perdas e danos é limitada, sendo que o credor não pode exigir indenização suplementar, salvo se o contrário tiver sido convencionado pelas partes contratantes (parágrafo único do artigo 416 do Código Civil).

Registre-se que, em face do artigo 410 do Código Civil, a multa, no caso de total inadimplemento da obrigação, constitui-se “alternativa a benefício do credor”. Ou seja, quando ocorre inexecução total do contrato, se prevista multa a favor da Administração, ela tem a opção de executar a multa ou pleitear o ressarcimento integral dos prejuízos que lhe foram causados. Nessa hipótese, de ressarcimento integral, terá de quantificar e provar o prejuízo sofrido. Se contentar-se com multar, não precisa quantificar nem provar o prejuízo, basta executar a multa.

¹⁸ DOTTI, Marinês Restelatto. Aplicação e cobrança de multas, moratória e compensatória: Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021. Ordem Jurídica, 2025. Disponível em: <https://www.ordemjuridica.com.br/opinioao/aplicacao-e-cobranca-de-multas-moratoria-e-compensatoria-leis-no-8-666-1993-e-14-133-2021>. Acesso em: 13 maio 2025.

¹⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 1229.

No julgamento do Recurso Especial nº 330.677/RS²⁰, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que, embora a multa contratual esteja prevista no contrato, sua aplicação sem procedimento contraditório e proporcionalidade pode ser invalidada. Naquele caso, o Tribunal reconheceu a nulidade da sanção imposta unilateralmente pela Administração sem oportunizar defesa ao contratado.

Pois bem. Já sabemos que devemos ter um rito mínimo a cumprir, por força da própria Constituição Federal de 1988 e que Lei nº 14.133/2021 não prevê um procedimento específico para aplicação da multa moratória, o que exige a construção de um rito próprio.

5.1 Etapas do rito sumário: da mora ao desconto da multa

Apresentamos a seguir um modelo de rito sumário com segurança jurídica e efetividade administrativa, garantindo uma única oportunidade para o exercício do contraditório:

a) Etapa 1 – Identificação da mora

Responsável: Fiscal ou gestor do contrato.

Ato: Registro documental do atraso no cumprimento da obrigação contratual (ex: atraso na entrega do objeto, atraso na execução do serviço).

Base legal: art. 117 da Lei nº 14.133/2021 – obrigação de registro e comunicação de ocorrências contratuais.

b) Etapa 2 – Comunicação formal da intenção de aplicar a multa moratória

Documento: Notificação ao contratado, preferencialmente por meio eletrônico oficial (SEI, Compras.gov.br, etc).

Conteúdo mínimo:

- Descrição objetiva da obrigação descumprida e do prazo superado.
- Indicação da cláusula contratual que prevê a multa moratória.

²⁰ STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 330.677 - RS (2001/0091240-0) CONTRATO ADMINISTRATIVO. MULTA. MORA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. REDUÇÃO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PELO JUDICIÁRIO. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA DA LEI. APLICAÇÃO SUPLETIVA DA LEGISLAÇÃO CIVIL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. Na hermenêutica jurídica, o aplicador do direito deve se ater ao seu aspecto finalístico para saber o verdadeiro sentido e alcance da norma. 2. Os Atos Administrativos devem atender à sua finalidade, o que importa no dever de o Poder Judiciário estar sempre atento aos excessos da Administração, o que não implica em invasão de sua esfera de competência. 3. O art. 86, da Lei nº 8.666/93, impõe multa administrativa pela mora no adimplemento do serviço contratado por meio de certame licitatório, o que não autoriza sua fixação em percentual exorbitante que importe em locupletamento ilícito dos órgãos públicos. 4. Possibilidade de aplicação supletiva das normas de direito privado aos contratos administrativos (art. 54, da Lei de Licitações). 5. Princípio da Razoabilidade. 6. Recurso improvido.

- Cálculo preliminar da multa a ser aplicada (percentual e valor estimado).
- Concessão de prazo para apresentação de manifestação (contraditório e ampla defesa).

Fundamento: Princípios do contraditório (CF/88, art. 5º, LV) e dever de motivação do ato administrativo (Lei nº 9.784/1999, art. 50).

c) Etapa 3 – Análise da manifestação

Responsável: Gestor do contrato ou outro servidor designado, com eventual apoio técnico-jurídico.

Resultado:

Se acolhida a justificativa → arquivamento da proposta de aplicação da multa.

Se rejeitada a justificativa → aplicação da multa moratória, com cálculo definitivo.

d) Etapa 4 – Aplicação da multa e registro no processo

Ato: Decisão administrativa motivada (que pode ser feita pelo próprio gestor do contrato), que formaliza a aplicação da multa.

Documento: Despacho administrativo no processo de execução contratual, registrando:

- A mora;
- O percentual e o valor da multa;
- O vínculo com cláusula contratual;
- A análise da manifestação do contratado;
- A destinação da multa (ex: desconto em nota fiscal ou glosa de pagamento).

e) Etapa 5 – Desconto da multa

Forma: Desconto direto na nota fiscal, com destaque do valor glosado.

Compensação administrativa no próximo pagamento, conforme pactuado.

Transparência: Informar ao contratado, por meio de comunicação oficial, o valor descontado e o motivo.

Registro: Lançamento no histórico do contratado e em eventuais sistemas internos de controle.

Esse rito sumário com contraditório concentrado em momento único atende aos requisitos de proporcionalidade, celeridade e segurança jurídica. Além disso, evita a

burocratização desnecessária de sanções de natureza moratória, respeitando a função administrativa da cláusula penal e a proteção do erário.

Adicionalmente, recomenda-se que o modelo seja formalmente aprovado em norma interna ou incorporado aos manuais de gestão e fiscalização de contratos do órgão ou da entidade, assegurando uniformidade e previsibilidade na sua aplicação.

Conclusão

A multa moratória prevista no art. 162 da Lei nº 14.133/2021 mantém sua natureza de cláusula penal contratual. Apesar de não requerer, via de regra, o procedimento sancionador completo, exige-se rito mínimo, com notificação para oportunidade de contraditório, baseada na própria CF/88. A jurisprudência do STJ e a doutrina especializada reiteram a necessidade de observar o princípio da razoabilidade, especialmente quando a cláusula contratual for omissa ou estipular percentual desproporcional. A recomendação técnica e jurídica é que os contratos e editais fixem, de forma clara, a base de cálculo e os percentuais máximos para a multa moratória, respeitando os parâmetros doutrinários e jurisprudenciais atualmente consolidados. Além disso, podemos definir rito sumário para aplicação da multa moratória, bem como sua efetiva cobrança.

Referências

BITTENCOURT, Sidney. *Infrações e crimes licitatórios: avaliando também sanções e penas*. 1. Ed. Curitiba: Íthala, 2019.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 330.677 – RS. Rel. Min. José Delgado. DJ 04/02/2002.

CARDOSO, Lindineide; REIS, Paulo. Limites e parâmetros para a fixação da multa moratória. Portal Sollicita, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20105>. Acesso em: 13 maio 2025.

CARDOSO, Lindineide Oliveira. Contratos administrativos na nova Lei de Licitações – Teoria e prática. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 416 p. ISBN 978-85-442-5127-0.

DOTTI, Marinês Restelatto. Aplicação e cobrança de multas, moratória e compensatória: Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021. Ordem Jurídica, 2025. Disponível em: <https://www.ordemjuridica.com.br/opiniao/aplicacao-e-cobranca-de-multas-moratoria-e-compensatoria-leis-no-8-666-1993-e-14-133-2021>. Acesso em: 13 maio 2025.

JUNKES, Rodrigo Vissotto. A redução das multas previstas no edital e no contrato. Blog da Zênite, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-reducao-das-multas-previstas-no-edital-e-no-contrato/>. Acesso em: 13 maio 2025.

MAFISSONI, Viviane. Infrações e sanções na nova Lei de Licitações: as inovações. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo-detalle.html>. Acesso em: 29 jan. 2023.

MAFISSONI, Viviane. Direito sancionador e seu papel na governança das compras. Janeiro/2021. Veja mais em https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17092&n=direito-sancionador-e-seu-papel-na-governan%C3%A7a-das-compras

MAFISSONI, Viviane. Termo de ajustamento de conduta e o regime sancionatório do pregão: uma inovação possível? In: PÉRCIO, Gabriela Verona; FORTINI, Cristiana (Coord.). Inteligência e inovação em contratação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2021. ISBN 978-65-5518-112-8.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

PÉRCIO, Gabriela Verona. *Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Parte Geral. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ZÊNITE. Nova Lei de Licitações: qual a base de cálculo das multas moratória e compensatória? Blog da Zênite, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-qual-a-base-de-calculo-das-multas-moratoria-e-compensatoria/>. Acesso em: 13 maio 2025.