



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU  
**PARECER n. 00013/2023/CNLCA/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000717/2019-98**

**INTERESSADOS: DECOR**

**ASSUNTOS: Análise quanto à necessidade de revisão das Orientações Normativas n. 48 e 49 em razão da publicação da Lei nº 14.133, de 2021.**

*EMENTA: Demanda relacionada à análise de compatibilidade de Orientações Normativas da Advocacia-Geral da União com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Análise das ON's da AGU n. 48 e 49, ambas de 25 de abril de 2014. Compatibilidade entre o conteúdo das referidas ON's e a NLLCA. Opinativo pela atualização de redação.*

Sra. Coordenadora e demais membros da CNLC,

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de demanda encaminhada pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU/AGU à Câmara Nacional de Licitações e Contratos - CNLCA, destinada à análise no que se refere à atualização de conteúdo das Orientações Normativas da Advocacia Geral da União – AGU, especialmente em razão da publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (NLLCA).
2. Neste parecer serão examinados os eventuais impactos da Lei nº 14.133, de 2021, em relação aos enunciados das Orientações Normativas n. 48 e 49, ambas de 25 de abril de 2014.
3. É o suficiente relato.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Orientação Normativa nº 48, de 25 de abril de 2014**

4. O enunciado da Orientação Normativa nº 48, de 2014, contém a seguinte redação:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 48, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (\*)**

"É COMPETENTE PARA A APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PREVISTAS NAS LEIS NºS 10.520, DE 2002, E 8.666, DE 1993, EXCEPCIONADA A SANÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE, A AUTORIDADE RESPONSÁVEL PELA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO OU OUTRA PREVISTA EM REGIMENTO."

REFERÊNCIA Art. 58, Lei nº 4.320, de 1964; §1º do art. 37 e art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993; art. 3º e 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

(\*) Editada pela Portaria AGU nº 124, de 25 de abril de 2014, publicada no DOU I 2/5/2014, p.2-3

5. Ao tratar de sanções, o artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993, foi assim redigido:

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

I - advertência;

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

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

(...)

6. A Lei nº 14.133, de 2021, por sua vez, disciplinou a aplicação de penalidades em seu artigo 156, o que foi feito nos seguintes termos:

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

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

(...)

7. No que se refere às sanções passíveis de serem aplicadas ao particular em licitações e contratos administrativos, é possível observar que a redação da NLLCA praticamente reproduziu as espécies de penalidades previstas no artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993, salvo no que se refere ao impedimento de licitar e contratar, constante do artigo 156, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021. É que a sanção do inciso III, na prática, acabou por substituir a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração, de modo a unificar os tratamentos sancionatórios previstos nos artigos 87, inciso III, da Lei nº 8666, de 1993 e 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

8. Especificamente sobre a competência para aplicação de penalidades, que é o tema tratado na Orientação Normativa nº 48, de 2014, a nova lei foi expressa ao definir, no §6º do artigo 156, a autoridade competente para a aplicação da declaração de inidoneidade, o que foi feito nos seguintes termos:

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.

9. A declaração de inidoneidade é a única penalidade para a qual a nova lei expressamente indicou a autoridade competente para sua aplicação. Portanto, é nesse cenário que a Orientação Normativa nº 48, de 2014, pode esclarecer que a competência para aplicação de penalidades em licitações e contratos, tanto no regime anterior como no novo regime, é da autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento, previsão apta a conferir mais segurança ao particular e maior legitimidade ao processo de aplicação de penalidade.

10. A verdade é que, salvo em relação à especificação da competência para a sanção de declaração de inidoneidade (art. 156, §6º, da Lei nº 14.133, de 2021), a NLLCA não promoveu alterações em relação à competência para

aplicação das demais penalidades relacionadas a licitações e contratos administrativos, razão pela qual a orientação jurídica do enunciado aqui examinado permanece adequada no âmbito do novo sistema legal.

11. Entende-se conveniente, por sua vez, que seja promovida a atualização da Orientação Normativa em análise, de modo a ficar evidente a possibilidade de sua aplicação também no âmbito da Lei nº 14.133, de 2021. Para tanto, a sugestão de redação consta da conclusão deste parecer.

## **II.2. Orientação Normativa nº 49, de 2014**

12. O enunciado da Orientação Normativa nº 49, de 2014, contém a seguinte redação:

### ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 49, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (\*)

"A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR NO ÂMBITO DA UNIÃO (ART. 7º DA LEI Nº 10.520, DE 2002) E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE (ART. 87, INC. IV, DA LEI Nº 8.666, DE 1993) POSSUEM EFEITO EX NUNC, COMPETINDO À ADMINISTRAÇÃO, DIANTE DE CONTRATOS EXISTENTES, AVALIAR A IMEDIATA RESCISÃO NO CASO CONCRETO."

REFERÊNCIA: Art. 55, inc. XIII, art. 78, inc. I, arts. 87 e 88, Lei nº 8.666, de 1993; art. 7º, Lei nº 10.520, de 2002; Lei nº 9.784, de 1999; REsp 1148351/MG, STJ-MS 13.101/DF; e MS-STJ nº 4.002-DFON 50"

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

(\*) Editada pela Portaria AGU nº 124, de 25 de abril de 2014, publicada no DOU I 2/5/2014, p.2-3)

13. **A Orientação Normativa AGU nº 49, de 2014, trata da irretroatividade da produção de efeitos das sanções de impedimento de licitar e contratar no âmbito da União (art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002) e de declaração de inidoneidade (art. 87, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993), deixando claro que o efeito *ex nunc* da decisão (ou seja, aquele que se opera apenas de forma prospectiva) não impede a Administração de avaliar a pertinência de, diante do caso concreto, promover a imediata extinção de contratações vigentes.**

14. Embora a NLLCA contemple algumas modificações nas características das sanções restritivas de direitos, a verdade é que o cerne do entendimento contido no referido enunciado não foi modificado pela Lei nº 14.133, de 2021. Em outras palavras, não há, na nova lei, qualquer indicativo de que as sanções restritivas de direitos devam produzir efeitos de forma retroativa, ou seja, *ex tunc*.

15. Diante desse cenário, entende-se que a juridicidade do enunciado permanece válida, razão pela qual convém tão somente que seu conteúdo seja atualizado e aprimorado, conforme redação abaixo proposta:

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.

16. A sugestão de redação de ON com formatação ajustada às diretrizes do OFÍCIO-CIRCULAR n. 00001/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU consta da conclusão deste parecer.

## **III – CONCLUSÃO**

17. Do exposto, considerando-se os fundamentos lançados nesta manifestação, entende-se que os enunciados das Orientações Normativas n. 48 e 49, de 2014, merecem ser atualizados para que possam ser utilizados também sob a égide da Lei nº 14.133, de 2021. Para tanto, a proposta de atualização segue abaixo descrita:

i. Em relação à Orientação Normativa nº 48, de 2014, propõe-se a atualização de redação nos seguintes termos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 48, DE 25 de abril de 2014 (\*)

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.000717/2019-98, resolve alterar, nesta data, a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 48, DE 25 de abril de 2014, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

**Enunciado:** É competente para a aplicação de penalidades previstas nas Leis n. 10.520, de 2002, 8.666, de 1993, e 14.133, de 2021, excepcionada a sanção de declaração de inidoneidade, a autoridade responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento.

**Referência Legislativa:** art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964; art. 37, §1º, e art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993; arts. 3º e 7º da Lei nº 10.520, de 2002; e art. 156, §6º, da Lei nº 14.133, de 2021.

**Fonte:** PARECER n. xxxx/202x/CNLCA/CGU/AGU.

(\*) Editada pela Portaria AGU n. XXX, de xx de xxxx de xxxx, publicada no DOU de xx/xx/xxxx, p. x.

2. Em relação à Orientação Normativa nº 49, de 2014, propõe-se a atualização de redação conforme abaixo sugerido:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 49, DE 25 de abril de 2014 (\*)

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.000717/2019-98, resolve alterar, nesta data, a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 49, DE 25 de abril de 2014, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

**Enunciado:** 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.

**Referência:** art. 55, inc. XIII, art. 78, inc. I, arts. 87 e 88, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002; Lei nº 9.784, de 1999; art. 156, incs. III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021; REsp 1148351/MG, STJ-MS 13.101/DF; e MS-STJ nº 4.002-DF.

**Fonte:** PARECER n. xxx/202x/CNLCA/CGU/AGU

(\*) Editada pela Portaria AGU n. XXX, de xx de xxxx de xxxx, publicada no DOU de xx/xx/xxxx, p. x.

À consideração da Coordenação da CNLCA.

**MARCELA ALI TARIF ROQUE**

Relatora  
Procuradora Federal

**Camila Lorena Lordelo Santana Medrado**  
Advogada da União

**Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão**  
Procurador Federal

**Fernando Ferreira Baltar Neto**

Advogado da União

**Liana Antero de Melo**  
Advogada da União

**Lucas Hayne Dantas Barreto**  
Procurador Federal

**Luciano Medeiros de Andrade Bicalho**  
Advogado da União

**Michelle Marry Marques da Silva**  
Advogada da União - Coordenadora

**Rafael Schaefer Comparim**

Advogado da União

**Ronny Charles Lopes de Torres**

Advogado da União

**Tais Teodoro Rodrigues**  
Advogada da União

**Thyago de Pieri Bertoldi**  
Advogado da União

1. <sup>^</sup> - *Nesse sentido se posicionam Fábio Mauro de Medeiros e Mônica Antinarelli (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos/organizador Leandro Sarai - 2.ed - São Paulo: Editora JusPodvm, 2022, p. 1399/1400).*"

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000717201998 e da chave de acesso da73bdc5

---

Documento assinado eletronicamente por MARCELA ALI TARIF ROQUE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA ALI TARIF ROQUE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 10:28. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 10:43. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 10:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 11:04. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por TAÍS TEODORO RODRIGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TAÍS TEODORO RODRIGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 11:54. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por LUCIANO MEDEIROS DE ANDRADE BICALHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANO MEDEIROS DE ANDRADE BICALHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data

e Hora: 19-12-2023 11:16. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 12:26. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 12:07. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 17:14. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 17:34. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1378668355 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-12-2023 20:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---