



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO PÚBLICA DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE  
ÓRGÃOS JURÍDICOS  
**PARECER n. 00005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00190.105155/2022-65**

**Interessada:** Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

**Assunto:** Aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade em sede de contratos celebrados por estatais antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016

**DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. SANÇÕES. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 13.303, DE 2016. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO VIGENTE AO TEMPO DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO. ATO JURÍDICO PERFEITO. SEGURANÇA JURÍDICA. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.**

**I)** A superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, que não prevê a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública no regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, não representa empecilho para aplicação da referenciada penalidade (art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) em sede de contratos celebrados antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, ou no curso do prazo de até vinte e quatro meses de adaptação a que se refere o *caput* do seu art. 91, independentemente da data da instauração do processo de responsabilização, observada a prescrição.

**II)** A vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º, 41, 55, XI da Lei nº 8.666, de 1993); a cláusula exorbitante ao direito comum relacionada à prerrogativa estatal de aplicar unilateralmente sanções em sede de contratos (art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993); a aplicação das cláusulas e preceitos de direito público e a incidência supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado (art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993); e a supremacia do interesse público em face das aspirações particulares; não autorizam a aplicação da garantia de indole penal, relacionada à aplicação retroativa de norma ulterior mais benéfica ao réu, que negue aplicação de cláusula editalícia ou contratual de natureza sancionatória, regularmente estabelecida conforme legislação vigente ao tempo da celebração do contrato.

**III)** A interpretação sistemática do § 3º do art. 91 da Lei das Estatais, combinada com exegese da evolução histórica do art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993; a segurança jurídica; a proteção ao ato jurídico perfeito; e o brocardo do *tempus regit actum*; determinam que, ante a ausência de previsão legal expressa em sentido diverso, prevaleça o entendimento que resguarda a estabilidade das relações contratuais regularmente constituídas antes da incidência do atual marco legal de regência das licitações e contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista, assim, mesmo com a superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, admite-se a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, estabelecida nos contratos celebrados sob império da Lei nº 8.666, de 1993, observadas as prescrições editalícias correspondentes.

1. A Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União – CONJUR/CGU, por meio do r. Parecer nº 312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3), aprovado pelo Despacho nº 94/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU e pelo Despacho de Aprovação nº 31/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 4/5), encaminha o processo em epígrafe para exame e manifestação deste Departamento de Coordenação e Orientação da Consultoria-Geral da União, solicitando a uniformização da jurisprudência administrativa diante de controvérsia estabelecida com o posicionamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura – CONJUR/MINFRA, atual Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos.

2. Segundo a CONJUR/CGU - Parecer nº 312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3), “*o cerne da controvérsia reside na possibilidade ou não de aplicação da pena de declaração de inidoneidade a empresas que tenham celebrado contratos, com empresas estatais, cujo regime seja regido pelo regime anterior à vigência da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, também conhecida como Lei das Estatais*”, ou em outros termos, e ainda segundo a CONJUR/CGU, o objeto da demanda de uniformização da jurisprudência é relacionado à “*retroação ou não da revogação da possibilidade de aplicação da declaração de inidoneidade, realizada pela Lei das Estatais, em face de ilícitos praticados contra as referidas empresas. É dizer que se deve analisar se será aplicada a regra do tempus regit actum (expressamente prevista na Lei das Estatais), mais precisamente do ato jurídico perfeito ou o da retroatividade da lei penal mais benéfica*”.

3. Extrai-se a partir de acurada leitura do referenciado Parecer nº 312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3) que, segundo entende a CONJUR/CGU, para os contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista sob o regime jurídico da Lei n. 13.303, de 2016, não resta dúvida de que não há possibilidade jurídica da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública de que cuida o inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que o art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016, apenas prevê as penalidades de advertência, multa e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora por prazo não superior a 2 (dois) anos.

4. A celeuma jurídica reside, pois, no âmbito dos contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, diante da superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, que não prevê a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, cuja aplicação é da exclusiva competência dos Ministros de Estado.

5. Sobre o tema, entende a CONJUR/CGU que o art. 91, § 3º, da Lei nº 13.303, de 2016, disciplinou a matéria e admite que o regime jurídico vigente ao tempo da celebração do contrato com as estatais siga aplicável até o fim da vigência do respectivo instrumento contratual, não havendo aplicação do preceito de natureza penal relacionado à retroatividade da norma superveniente mais benéfica em favor do contratado (Parecer nº 312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU - seq. 3):

17. A própria Lei das Estatais criou uma regra de transição, em nome da segurança jurídica para Administração e administrados, ao determinar que os contratos celebrados no regime anterior devem continuar regidos pelo mesmo regime, de modo que as sanções previstas nele continuam a ser aplicadas, pois são aspectos contratuais acessórios inerentes e que não podem ser modificados. O artigo 91, parágrafo 3º privilegiou, portanto, a regra do *tempus regit actum*, ou seja, a regra de que o ato deve ser regido pela norma do tempo em que foi praticado. O dispositivo também privilegiou o ato jurídico perfeito.

18. Mesmo a Lei das Estatais tendo sido uma lei mais benéfica para os acusados, não se pode falar que tenha ocorrido uma espécie de *abolitio criminis*, que, em processos criminais, atinge até mesmo a coisa julgada. De fato, não houve extinção da sanção, mas apenas sua aplicação deixou de ser possível em relação a contratos com estatais celebrados sob o regime da nova lei, penalidade esta cuja aplicação será feita por autoridades da estatal. Isso não quer dizer que contratos antigos, celebrados sob o regime antigo não possam prever a referida penalidade, nem que ela não seja mais aplicável. De fato, nesse aspecto, a Lei das Estatais não pode ser considerada "lei penal" para os fins do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal.

19. Com efeito, a nova lei estabeleceu essa regra de transição, justamente para permitir que contratos antigos possam ser concluídos com segurança jurídica e sem divergência acerca de qual norma deve ser aplicável.

6. Destaca a CONJUR/CGU, ainda, que os contratos celebrados pelas estatais devem observar os preceitos do *tempus regit actum*, de maneira que a superveniente lei não pode comprometer os negócios jurídicos entabulados sob a regência da Lei nº 8.666, de 1993, em atenção à segurança jurídica, bem como porque há preceitos e garantias de índole Penal não podem ser aplicados ao Direito Administrativo Sancionador por incompatibilidade. Segue em sua literalidade mais um trecho do Parecer nº 312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3):

34. Em vista disso, tal como sustentado nos Pareceres n. 00028/2015/DEPCONS/PGF/AGU e n. 00113/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de acordo com as técnicas de hermenêutica jurídica, a norma de exceção deve ser interpretada restritivamente. Dessa forma, a ampliação da norma de exceção prevista na segunda parte do art. 5º, inciso XL, da CRFB/1988 para toda e qualquer norma sancionadora mais benéfica, como a do Direito Administrativo Sancionador, gera circunstâncias incompatíveis com o próprio texto constitucional, bem como viola a segurança jurídica, disposta no art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB/1988. Por isso, tal aplicação em analogia deve ser feita de forma bastante criteriosa.

35. Sendo assim, com base no arcabouço teórico construído acima e partindo para a análise do caso concreto, entendo que, no âmbito dos Processos Administrativos de Responsabilização de Empresa, para os contratos celebrados de acordo com o regime anterior ao da Lei nº 13.303/2016, vigoram as disposições da lei vigente à época de tais fatos (princípio do *tempus regit actum*), qual seja, a Lei nº 8.666/1993, sendo possível, portanto, a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública prevista no art. 87, inciso IV, desta lei. Por outro lado, para os fatos ocorridos sob a égide de contratos celebrados a partir do início do regime de que trata a Lei nº 13.303/2016, não é possível a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade por duas razões principais: esta lei (a) não previu a possibilidade de tal penalidade e (b) excluiu a incidência subsidiária da Lei nº 8.666/1993, nos termos do seu art. 68.

36. Desse modo, apesar de a Lei nº 13.303/2016 ser mais favorável no que se refere à impossibilidade de aplicação da pena de inidoneidade às pessoas jurídicas que perpetraram infrações, ela não deve retroagir para os fatos ocorridos sob a égide de contratos celebrados anteriormente à sua vigência. Nesse caso, deve ser respeitada a regra de transição do parágrafo 3º, do artigo 91 da Lei das Estatais. Ou seja, "Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no caput.". Assim, até 24 meses após a vigência da Lei das Estatais, os contratos celebrados devem ser regidos pela legislação anterior, qual seja, o regime estabelecido pela Lei nº 8.666, de 1993.

7. Por fim, cumpre consignar que, ao remeter o processo para exame deste DECOR/CGU, consignou o Parecer n. 312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3) "*que existe prazo prescricional em curso, ainda que distante, tendo em vista a instauração do PAR (causa interruptiva) em 3 de março de 2021*", o que foi reiterado pelo Despacho nº 94/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU e pelo Despacho de Aprovação nº 31/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 4/5).

8. O entendimento estabelecido pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União diverge daquele adotado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, atual Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, como se observa dos termos do r. Parecer n. 137/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 322/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU e pelo Despacho n. 511/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, lançados nos sequenciais 3 a 5 do NUP 50000.008410/2022-91, e anexados no sequencial 1 destes autos (p. 5/20).

9. Sobre a matéria, atenta leitura do Parecer n. 137/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU revela que, no caso concreto apreciado, a Autoridade Portuária de Santos S. A. remeteu ao então Ministério da Infraestrutura, atual Ministério de Portos e Aeroportos (*vide* artigo único, inciso XIX, alínea "i" do Anexo do Decreto n. 11.401, de 23 de janeiro de 2023) Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, em que se propõe, dentre outras penalidades, a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública diante de supostas manipulações do equilíbrio econômico-financeiro do contrato praticadas pela empresa privada contratada e em sede de contrato celebrado com a referenciada estatal (então denominada Companhia Docas do Estado de São Paulo) antes da entrada em vigor da Lei nº 13.303, de 2016 (DOU 1º.7.2016)

10. No caso, o processo administrativo de responsabilização foi encaminhado para julgamento do então Ministro de Estado da Infraestrutura em razão da conclusão da Comissão no sentido de aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade, nos

termos do § 3º do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 12, § 1º do Decreto nº 8.420, de 2015, segundo o qual “*Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos*”, sendo que, concluída a apuração e “*havendo autoridades distintas competentes para julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente*”.

11. Segundo a CONJUR/MINFRA - Parecer nº 137/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, em que pese a Lei nº 13.303, de 2016, tenha entrado em vigor na data de sua publicação, ocorrida em 01 de julho de 2016, o seu art. 91 “*previu a necessidade de cumprimento de uma vacatio legis de 02 (dois) anos para que as empresas estatais constituídas anteriormente a ela pudessem fazer as adaptações necessárias*”. Destaca, ainda, que no caso concreto o contrato foi celebrado e teve sua vigência encerrada “*em data anterior ao prazo de vacatio. Portanto, foi regido, durante a execução, pelas disposições da Lei n. 8.666, de 1993*”.

12. Não obstante, ainda segundo posicionamento da CONJUR/MINFRA, após decorrido o prazo de adaptação fixado na lei, devem ser atendidas as disposições constantes na Lei nº 13.303, de 2016, notadamente seu art. 83, que não prevê a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, desta maneira aduziu a d. outa CONJUR/MINFRA que deve ser aplicada à empresa contratada a norma superveniente que lhe é mais benéfica, nos seguintes termos:

42. Disso ressei que processos de apuração de responsabilidade instaurados após a vacatio devem seguir o regramento sancionatório da nova legislação, que não previu, como visto acima, a aplicação da sanção de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

...

44. Não defendemos a aplicação irrestrita do Direito Penal aos procedimentos apuratórios de Direito Administrativo Sancionador, devido à enorme diferença dos bens jurídicos tutelados por um e outro ramo do direito.

45. Todavia, em certas situações, não podemos olvidar a aplicabilidade dos princípios gerais de direito sancionador na esfera administrativa, em respeito a aspectos principiológicos fundamentais da Constituição Federal de 1988, estes aplicáveis a todo o ordenamento pátrio. É o caso da retroatividade da norma mais benéfica.

46. Dessa forma, se o processo sancionador foi instaurado sob a égide de norma especial, que rege as estatais e suas relações jurídicas, e que não previu expressamente a possibilidade de sanção de contratadas com a declaração de inidoneidade, trata-se de norma posterior mais benéfica aos contratados das estatais, já que a declaração de inidoneidade produz efeitos bem mais amplos do que a sanção de maior gravidade prevista na Lei n. 13.303, de 2016, qual seja, a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora.

13. Sustenta a CONJUR/MINFRA que embora o contrato no caso concreto tenha sido celebrado antes da entrada em vigor da Lei nº 13.303, de 2016, o processo administrativo de responsabilização foi instaurado em sua plena vigência, ou seja, a instauração se deu após a ausência de previsão legal da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública em sede de contratos celebrados com estatais, assim conclui a CONJUR/MINFRA que “*não sendo mais possível a aplicação da declaração de inidoneidade no âmbito de contratos celebrados com estatais, falece competência ao Ministro do Estado da Infraestrutura para a julgamento do feito, por não se enquadrar na hipótese do § 3º do art. 87 da Lei n. 8.666, de 1993*”.

14. Ainda nos termos da manifestação da CONJUR/MINFRA, cumpre registrar que foi reproduzido o seguinte trecho da Nota Informativa nº 103/2020 da Corregedoria-Geral da União:

23. Destarte, com a novel legislação das estatais resta a uma empresa estatal a possibilidade de aplicação das sanções de advertência, multa e suspensão do direito de licitar, passando os contratos das empresas estatais a serem regidos por esta lei e não mais pela Lei das Licitações e Contratos.

24. Dessa forma, findo o período de *vacatio legis* (art. 91, § 3º, da Lei n.13.303/2016), há impedimento legal para a declaração de inidoneidade, nos moldes do art. 87, IV, da Lei nº 8.666/1993, em relação a fatos ocorridos em licitação ou contrato de empresa estatal sujeita à Lei das Estatais, cabendo, nestas situações a aplicação da sanção de suspensão pela empresa estatal, dentro do seu próprio âmbito, por força do inciso III, do art. 83, desta norma.

25. Por esse motivo, nos casos anteriores à Lei das Estatais e posteriores à vigência da Lei de Licitações e Contratos, nos quais a comissão apuratória indique a necessidade de aplicação da sanção de inidoneidade definida na LLC, ao final de seus trabalhos, a competência para julgamento e aplicação desta pena é exclusiva do Ministro de Estado (art. 87, inc. IV e § 3º, da Lei nº 8.666/93), isso, nas situações que se adequem à forma de apuração conjunta estabelecida no art. 12 do Decreto nº 8.420/2015, com a identificação, ao cabo da instrução, que o correspondente julgamento caberá à autoridades distintas em razão dos diferentes tipos de ilícitos administrativos evidenciados e respectivas legislações regentes, ou seja, por atribuições de competências compatíveis impostas por determinação legal (parágrafo 1º, do art. 12).

15. Sobre o tema, consignou a CONJUR/MINFRA:

52. Interessante notar que a comissão processante utilizou, como fundamento para remessa dos autos a esta Pasta, o parágrafo 25 da Nota Informativa, acima copiado. Entretanto, ao citar os *casos anteriores à Lei das Estatais e posteriores à vigência da Lei de Licitações e Contratos, nos quais a comissão apuratória indique a necessidade de aplicação da sanção de inidoneidade definida na LLC*, o referido parágrafo **referiu-se aos processos de apuração de responsabilidade que se iniciaram anteriormente à vigência da lei das estatais, o que, como visto, não é o caso dos autos.**

53. Por tais razões, recomendamos o retorno dos autos à comissão processante, para fins de novo enquadramento das sugestões de penalidade nas normas vigentes, posterior notificação da investigada para defesa,

16. Integra a instrução do feito o Relatório Final da Comissão do Processo Administrativo de Responsabilização (seq. 1, p. 21/33 e seq. 2, p. 1/11).

17. Por fim, cumpre relatar que consta nos autos a Nota Técnica nº 1514/2022/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG e Despachos subsequentes (seq. 2, p. 13/22), em que a Controladoria-Geral da União se manifesta sobre o tema, opinando pela irretroatividade da Lei nº 13.303, de 2016, aos contratos celebrados pelas estatais sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, admitindo a incidência da penalidade de declaração de inidoneidade de licitar ou contratar com a Administração Pública em sede de contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, inclusive nas hipóteses em que o processo administrativo de aplicação da penalidade se instaure após a vigência da Lei nº 13.303, de 2016.

18. Por oportuno, seguem elucidativos trechos da manifestação técnica da Controladoria-Geral da União (Nota Técnica nº 1514/2022/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG), destacando-se que, segundo a Pasta houve por parte da CONJUR/MINFRA uma interpretação equivocada acerca dos termos da Nota Informativa nº 103/2020 referida no parágrafo 14 deste Parecer:

4.10 (...) O art. 191 permite a escolha do regime jurídico pela Administração, seja da Lei nº 14.133/2021, seja das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 ou nº 12.462/2011, para disciplina das licitações e dos contratos, vedando-se a combinação de dispositivos da legislação antiga e da legislação nova. Não importa a existência de eventual norma mais benéfica numa ou noutra lei. Ademais, uma vez revogada a legislação antiga, as contratações celebradas sob a sua vigência continuarão regidas por ela. A Lei nº 14.133/2021 não poderá incidir sobre fatos ocorridos em contratos firmados com a expressa opção pela Lei nº 8.666/93, mesmo depois que esta deixe de vigorar. O legislador rejeitou a possibilidade de retroatividade mínima (atingimento dos efeitos futuros oriundos de fatos pretéritos, ou, como diz parte da doutrina, das prestações vincendas de contratos constituídos previamente) tanto para favorecer quanto para desfavorecer qualquer das partes (contratante ou contratado). A sistemática vale para todas as disposições legais, inclusive as normas de direito administrativo sancionador positivadas nos diplomas.

...

4.14. Com a devida vênia, não concordo com a interpretação da parecerista sobre o texto da Nota Informativa nº 103/2020. No item 52 do Parecer nº 00137/2022, afirma-se que a CRG pontuou, no parágrafo 25, implicitamente a necessidade de que se desencadeasse o PAR antes do início da vigência da Lei nº 13.303/2016. O termo inicial da ação corretiva não influi sobre o direito material incidente no caso concreto. Ou a relação jurídica é disciplinada pela Lei nº 13.303/2016, porque os fatos são apanhados pela sua vigência retroativa ou não, ou a relação jurídica é afetada pelas normas da Lei nº 8.666/93, independentemente da dinâmica processual. Um ponto da Nota Informativa nº 103/2020 que passou despercebido para aclarar o pensamento da CRG é a reiterada menção ao art. 91, § 3º, da Lei nº 13.303/2016: "Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no caput.". O preceito ordena que a licitação e o contrato iniciado ou celebrado precedentemente à vigência do Estatuto das Empresas Estatais continuem a observar a legislação pretérita, ou seja, a Lei nº 8.666/93. Outra vez, o legislador escolheu o princípio do "tempus regit actum". A Nota Informativa nº 103/2020 segue a lógica da norma do art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB. Por isso, um contrato celebrado antes da vigência da Lei nº 13.303/2016 atrai a incidência da lei geral de contratações públicas, incluindo-se as disposições punitivas, como a declaração de inidoneidade, se acaso o contratado incorrer no art. 88 da Lei nº 8.666/93, mesmo depois da *vacatio legis*. A Lei nº 13.303/2016 não atinge os efeitos futuros do contrato (patrimoniais e extrapatrimoniais). Não há retroatividade mínima, média ou máxima para qualquer propósito. (...)

19. É o relatório

#### **Da Competência do DECOR/CGU**

20. O presente pronunciamento jurídico encontra respaldo no art. 28, inciso V, e art. 39, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, uma vez que cumpre ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União uniformizar a jurisprudência administrativa no âmbito da Advocacia-Geral da União, em consonância com o disposto no art. 4º, incisos X e XI da Lei Complementar nº 73, de 1993.

21. Na espécie, resta manifesta a existência de divergência de ordem jurídica entre o posicionamento da Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, atual Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, a respeito da possibilidade jurídica da aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade de licitar ou contratar com a Administração Pública, de que cuida o inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, em relação aos contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, notadamente nas hipóteses em que o processo correspondente tenha sido instaurado após encerrado o prazo de adaptação de vinte e quatro meses a que se refere o *caput* do art. 91 da Lei nº 13.303, de 2016.

22. A celeuma jurídica decorre, pois, do aparente conflito entre os preceitos da segurança jurídica, do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, em contraposição ao preceito de índole Penal que assegura ao réu a aplicação da norma superveniente que lhe seja mais benéfica, considerando que, no contexto da controvérsia em apreciação, observa-se que o contrato foi celebrado sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, e a superveniente Lei nº 13.303, de 2016, não estabelece, em seu art. 83, a penalidade de declaração de inidoneidade de licitar ou contratar com a Administração Pública, e o processo de responsabilização da contratada foi instaurado após o decurso do prazo de adaptação de que trata o *caput* do art. 91 da Lei nº 13.303, de 2016.

23. Como se extrai do relatório deste parecer, posiciona-se a CONJUR/CGU no sentido de que na hipótese versada - contrato celebrado por estatal sob o regime jurídico da Lei n. 8.666, de 1993, não há respaldo jurídico para aplicação da Lei nº 13.303, de 2016, em razão do disposto no § 3º do seu art. 91, e dos preceitos da segurança jurídica, do ato jurídico perfeito e do

*tempus regit actum.*

24. A CONJUR/MINFRA, sucedida pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, adota entendimento diverso, inspirado na garantia do Direito Penal no sentido de que a lei nova retroagirá caso beneficie o réu, assim, entende que a superveniência da lei nº 13.303, de 2016, e a ausência de previsão da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública importa atualmente a impossibilidade jurídica da aplicação da referida sanção, inclusive para os contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, especialmente nos casos em que o processo de apuração de responsabilidade se iniciou após o decurso do prazo de vinte e quatro meses de que cuida o *caput* do art. 91 da Lei nº 13.303, de 2016, tudo em atenção à garantia constitucional de que a lei nova retroagirá caso beneficie o réu.

25. A instrução do feito, que reúne as manifestações jurídicas divergentes, devidamente fundamentadas, atende, pois, ao disposto no art. 11 da Portaria AGU nº 1.399, de 2009, e ao disposto no parágrafo único do art. 3º da Portaria Normativa AGU nº 24, de 2021, uma vez que, para os fins de uniformização da jurisprudência administrativa, comandam as normas de regência que em regra "*é indispensável que o processo esteja instruído com as manifestações divergentes, devidamente fundamentadas, emitidas pelos órgãos jurídicos respectivos*":

**Portaria AGU nº 1.399, de 2009**

Art. 11. Os processos e expedientes enviados ao Advogado-Geral da União e à Consultoria-Geral da União com solicitação de exame devem estar instruídos com as manifestações jurídicas dos órgãos ou entidades solicitantes, inclusive daqueles divergentes quando for o caso.

**Portaria Normativa AGU nº 24, de 2021**

Art. 3º Compete à Consultoria-Geral da União:

...

XV - coordenar e orientar a atuação das Consultorias Jurídicas dos Ministérios ou órgãos equivalentes e das Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no Município de São José dos Campos, mediante resolução de controvérsias jurídicas para uniformização da jurisprudência administrativa;

XVI - elaborar manifestações jurídicas para uniformização de controvérsias entre os órgãos consultivos que lhe são subordinados e os órgãos jurídicos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria-Geral do Banco Central, da Procuradoria-Geral da União, da Secretaria-Geral de Consultoria, da Secretaria-Geral de Contencioso e da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, submetendo-as ao Advogado-Geral da União, se for o caso;

...

Parágrafo único. Para os fins dos incisos VI, XV e XVI deste artigo, é indispensável que o processo esteja instruído com as manifestações divergentes, devidamente fundamentadas, emitidas pelos órgãos jurídicos respectivos.

26. Resta, pois, caracterizada a competência regulamentar deste Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União para exame e uniformização da jurisprudência administrativa na espécie.

27. Cumpre, consignar, não obstante, que a presente manifestação se realiza em tese, com o fim de uniformizar a jurisprudência administrativa a respeito do objeto destes autos, fixando em abstrato o entendimento jurídico que deve prevalecer no âmbito da Advocacia-Geral da União, desta maneira não cabe a este DECOR/CGU o exame do caso concreto subjacente à divergência jurídica estabelecida entre a CONJUR/CGU e a CONJUR/MINFRA, atual Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, de forma que a legalidade do Processo Administrativo de Responsabilização, cujo relatório final repousa nestes autos (seq. 1, p. 21/33 e seq. 2, p. 1/11), e a juridicidade de eventual aplicação, ou não, de penalidade diante das circunstâncias que são próprias do caso concreto escapam por inteiro do exame deste Departamento.

**Da aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade em sede de contratos celebrados por estatais antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016**

28. Confirmada a competência regulamentar deste Departamento para uniformização da jurisprudência administrativa no âmbito destes autos, e devidamente fixada a abrangência desta manifestação, que se volta estritamente para a resolução, em tese, da controvérsia de ordem jurídica, fixando-se em abstrato o entendimento jurídico que deve prevalecer no âmbito da Advocacia-Geral da União, não abrangendo este exame, pois, análise jurídica do caso concreto que é subjacente à divergência, resta apreciar o mérito do conflito jurídico.

29. Em resumo, a divergência jurídica reside no exame a respeito da aplicabilidade ou não da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública no âmbito dos contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, diante da superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, que não prevê referenciada penalidade no regime jurídico das licitações e contratações das estatais, consoante seu art. 83, notadamente nas hipóteses em que o processo de responsabilização foi instaurado após o curso do prazo de vinte e quatro meses de adaptação a que se refere o art. 91 da Lei das Estatais.

30. Há, pois, um aparente conflito entre os preceitos que regem o regime jurídico de direito público dos contratos administrativos, da segurança jurídica, do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, em contraposição ao preceito constitucional de natureza Penal que assegura ao réu a aplicação da norma sancionadora superveniente que lhe seja mais favorável.

31. Estabelece o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, que o regime jurídico das licitações e contratações públicas regido pela referida lei se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista, sendo estabelecido, ainda, que os empregados públicos das estatais são considerados servidores públicos para os fins da lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, **as empresas públicas, as sociedades de economia mista** e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

...

Art. 84. Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

§ 1º Equipara-se a servidor público, para os fins desta Lei, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público.

...

32. Não se olvide, outrossim, que na forma do art. 119 da Lei nº 8.666, de 1993, as empresas públicas e sociedades de economia mista deverão editar regulamentos próprios, ficando sujeitas ao regime jurídico da Lei Geral de Licitações e Contratos:

Art. 119. **As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas** e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior **editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta Lei.**

Parágrafo único. Os regulamentos a que se refere este artigo, no âmbito da Administração Pública, após aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados os respectivos órgãos, sociedades e entidades, deverão ser publicados na imprensa oficial.

33. É incontestável, pois, que a Lei nº 8.666, de 1993, aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista até a vigência da Lei nº 13.303, de 2016 (DOU 1º.07.2016), incluindo o período correspondente ao prazo de adaptação de até vinte e quatro meses a que se refere o *caput* do seu art. 91, aplicável para as estatais constituídas antes da vigência no novo regime legal:

**Lei nº 13.303, de 2016**

Art. 91. **A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.**

...

§ 3º Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no *caput*.

...

Art. 97. **Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.**

(DOU 1º.07.2016)

34. Acurado exame das disposições da Lei nº 8.666, de 1993, revela que o regime jurídico dos contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista sob sua regência não se mostra compatível com a incidência do preceito de natureza Penal relacionado à retroatividade de lei superveniente que seja mais benéfica para o réu, de que cuida o inciso XL do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”.

35. Os primados da segurança jurídica, da proteção ao ato jurídico perfeito, do *tempus regit actum*, e o regime jurídico especial dos contratos celebrados pela Administração Pública fazem prevalecer o entendimento de que os instrumentos contratuais regem-se pelas disposições que lhe são próprias, vigentes ao tempo de sua celebração, e cuja disciplina é inspirada e legitimada pelo preceito da supremacia do interesse público em relação às aspirações particulares, não havendo, portanto, e à míngua de expressa previsão legal em sentido diverso, respaldo jurídico para incidência de diploma legal superveniente, nem tampouco para se invocar garantias próprias do Direito Penal que neguem a aplicação das cláusulas e condições legalmente pactuadas entre a Administração e o particular contratado.

36. A Administração Pública, por seus atos e contratos administrativos, visa a execução de programas governamentais e de políticas públicas que se voltam necessariamente para a consecução do interesse público, para a persecução e concretização dos valores axiológicos, das garantias, das liberdades e dos bens jurídicos consagrados e protegidos pela Constituição Federal, desta maneira, para alcançar os seus objetivos institucionais a Administração realiza licitações e contratações públicas para consecução de obras, serviços, compras, e alienações, conforme preconiza o inciso XXI do art. 37 da Carta.

37. Em regra, os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação, cujo processamento se destina para a obtenção da proposta que melhor resguarde o alcance do interesse público, mediante condições públicas e isonômicas de concorrência entre os potenciais interessados, sendo defeso exigir-se requisitos de habilitação que não guardem pertinência com o objeto perseguido, garantida a preservação da equação econômico-financeira da proposta contratada.

38. Justamente por visar a consecução de interesse público, o regime jurídico dos contratos administrativos é formado por preceitos especiais, notadamente as denominadas “*cláusulas exorbitantes ao direito comum*”, que não são aplicáveis aos contratos em geral celebrados no âmbito do Direito Privado, e essas especificidades legais se revelam juridicamente incompatíveis na espécie com a incidência do preceito do Direito Penal que determina a aplicação retroativa da norma superveniente mais benéfica em favor do réu. Por conseguinte, admite-se a aplicação da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública no âmbito dos contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, celebrados pelas estatais antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, como também naqueles contratos celebrados no curso do prazo de adaptação de vinte e quatro meses a que se refere o *caput* do seu art. 91, independentemente da data de instauração do processo de responsabilização, observada, evidentemente, a prescrição.

39. As licitações e contratos celebrados sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, são regidos, dentre outros, pelo

preceito da vinculação ao instrumento convocatório. Na forma do referido axioma, tanto a Administração quanto o contratado estão obrigatória e estritamente vinculados aos termos do edital e do contrato, que corresponde a um anexo do edital (art. 40, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993), de forma que, a bem da segurança jurídica, não há amparo legal para o descumprimento das condições estabelecidas.

40. O preceito da vinculação ao instrumento convocatório é previsto no *caput* art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, como um dos princípios basilares e fundamentais que conformam o regime jurídico de Direito Público das licitações e contratos administrativos, ao lado da isonomia, da obtenção da melhor proposta, da publicidade, da probidade administrativa, dentre outros:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

...

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública

41. Outras disposições esparsas na Lei nº 8.666, de 1993, confirmam e disciplinam a incidência do preceito da vinculação ao instrumento convocatório, como o seu art. 41, e o inciso XI do seu art. 55, abaixo reproduzidos em sua literalidade, os quais corroboram que a Administração, além de comprometer-se a cumprir o edital, também se sujeita a controle social em caso de sua violação, e a empresa contratada também não poderá inadimplir as disposições editalícias e as cláusulas contratuais celebradas:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

...

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

...

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor

...

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha **estritamente** vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

...

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

...

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

...

42. A estrita vinculação ao instrumento convocatório, na forma da lei, representa a consagração do preceito da segurança jurídica, que milita em favor da Administração, do contratado, dos licitantes e da sociedade, e consagra a previsibilidade do regime contratual, revelando com clareza, objetividade e estabilidade as obrigações das partes e as consequências em caso de inadimplemento, e, assim, confere segurança jurídica e financeira para a realização dos investimentos e das despesas públicas e privadas.

43. Representa, pois, uma garantia para a Administração e para os administrados, pois a todos cabe fielmente observar as disposições editalícias, conferindo previsibilidade e segurança para o mercado do setor relacionado ao objeto perseguido e à própria Administração, uma vez que os envolvidos devem respeitar as disposições que foram estabelecidas no instrumento convocatório e no termo contratual, tudo sem comprometer a eficiência e nem impedir eventuais alterações ou correções de falhas ou nulidades, visto que seus limites e condições também estão predefinidos na legislação, como se observa por exemplo do art. 21, § 4º e do art. 65, todos da Lei nº 8.666, de 1993.

44. Em regra, portanto, em atenção ao preceito fundamental da vinculação ao instrumento convocatório, uma legislação superveniente, ressalvada expressa previsão legal em sentido diverso, não pode violar, comprometer, ou alterar a forma de incidência de cláusulas contratuais que foram legalmente pactuadas sob o regime da Lei nº 8.666, de 1993, incluindo evidentemente as sanções previstas no edital, no contrato ou demais anexos, as quais, inclusive, consubstanciam um dos preceitos do regime jurídico de Direito Público relacionado às “cláusulas exorbitantes ao direito comum”, de que cuida o art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, e conformam a estabilidade jurídica que perfaz a essência do preceito da segurança, da proteção ao ato jurídico perfeito e do brocardo do *tempus regit actum*.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

...

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

...

45. Entender de forma diversa representaria o império da imprevisibilidade jurídica, o que comprometeria sobremaneira um dos principais objetivos das licitações que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a consecução do interesse público perseguido pelo objeto a ser contratado, uma vez que as incertezas possuem potencial para incrementar os custos das contratações. Desta maneira, considerando que o preceito da vinculação ao instrumento convocatório incide de forma idêntica para a garantia da Administração e dos administrados, incluindo, evidentemente, os contratados, revela-se incompatível com o regime jurídico dos contratos da Lei nº 8.666, de 1993, a invocação da garantia de ordem penal da retroatividade de norma ulterior mais benéfica para negar incidência de cláusula contratual ou previsão editalícia legalmente estabelecida em conformidade com a legislação vigente ao tempo da celebração do contrato.

46. Corroborando o entendimento ora adotado o disposto no art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, e sua exegese histórica. Em sua redação original, abaixo reproduzida e tachada, era expressamente prevista a impossibilidade jurídica da aplicação da Lei nº 8.666, de 1993, às licitações instauradas e aos contratos celebrados sob a égide do regime anterior. Posteriormente, a Lei nº 8.883, de 1994, conferiu nova redação ao referenciado dispositivo legal para confirmar a regra da irretroatividade do novo regime, admitindo-se, não obstante e por expressa determinação legal, a incidência de específicas disposições do então novo regime legal aos contratos pretéritos, relacionadas à duração dos contratos, à alteração, à rescisão e à ordem cronológica de pagamentos:

**Lei nº 8.666, de 1993**

~~Art. 121. O disposto nesta lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência.~~

Art. 121. O disposto nesta Lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência, ressalvado o disposto no art. 57, nos parágrafos 1º, 2º e 8º do art. 65, no inciso XV do art. 78, bem assim o disposto no "caput" do art. 5º, com relação ao pagamento das obrigações na ordem cronológica, podendo esta ser observada, no prazo de noventa dias contados da vigência desta Lei, separadamente para as obrigações relativas aos contratos regidos por legislação anterior à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

47. O art. 91, § 3º, da Lei nº 13.303, de 2016, é absolutamente silente quanto à possibilidade jurídica da aplicação do atual regime legal no âmbito dos contratos celebrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993, sendo que eventual incidência, se pretendida pelo legislador ordinário, deveria ser explícita, a exemplo do se infere da exegese histórica do disposto no art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, o que confirma na espécie a aplicação do basililar axioma da vinculação ao instrumento convocatório e, assim, faz prevalecer o entendimento no sentido de que a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública remanesce aplicável para os contratos celebrados pelas estatais sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, incluindo aqueles celebrados antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, e aqueles celebrados no decorrer do prazo de adaptação de vinte e quatro meses a que se refere o *caput* do seu art. 91, independentemente da data da instauração do processo de responsabilização correspondente, observada a prescrição.

48. Outro preceito específico do regime jurídico de Direito Público que conforma a celebração dos contratos no âmbito da Administração e que, na espécie se revela como incompatível com a aplicação da garantia de natureza Penal da retroatividade da norma ulterior mais benéfica para o réu está consubstanciado no inciso IV do art. 58 da Lei nº 8.666, de 1993, já reproduzido no parágrafo 44 deste Parecer.

49. Como já consignado neste Parecer, o regime jurídico de Direito Público que é específico dos contratos celebrados pela Administração é inspirado e legitimado pela supremacia do interesse público em face das aspirações particulares, de maneira que os objetivos institucionais, a execução dos programas governamentais e das políticas públicas que serão garantidas pelo objeto licitado e contratado pela Administração justificam que a lei lhe confira prerrogativas contratuais especiais, vocacionadas para proteger os bens jurídicos e valores axiológicos protegidos pela Constituição Federal e perseguidos pela execução do contrato administrativo.

50. Dentre estas prerrogativas exorbitantes ao direito comum conferidas à Administração em prol do interesse público encontra-se justamente a possibilidade de aplicar penalidades aos licitantes ou contratados, observado o devido processo legal, o contraditório, e a ampla defesa, bem como a proporcional dosimetria entre a sanção e a violação a ser reprimida.

51. Ou seja, em razão do interesse público, que necessariamente é perseguido pelos objetos contratados pela Administração, e da supremacia das aspirações coletivas em detrimento das privadas, a lei confere à Administração prerrogativas excepcionais, não existentes nos contratos regidos pelo Direito Privado, como a possibilidade de alteração ou rescisão unilateral dos contratos e ocupação provisória de bens, devendo o particular contratado sujeitar-se aos comandos da Administração, garantida, conforme o caso, a preservação da equação econômico-financeira originariamente contratada, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

52. Dentre referenciadas "cláusulas exorbitantes ao direito comum" que estão presentes no regime jurídico dos contratos administrativos encontra-se a prerrogativa de aplicar sanções aos contratados em caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações assumidas. Na forma da Lei nº 8.666, de 1993, o próprio edital e o contrato administrativo devem conter, respectivamente, as "*sanções para o caso de inadimplemento*" (art. 40, inciso III), bem como as "*penalidades cabíveis e os valores das multas*" (art. 55, inciso VII).

53. Desta maneira, em observância ao preceito da vinculação ao instrumento convocatório, e à supremacia do interesse público sobre as aspirações particulares, os editais e seus anexos devem disciplinar as penalidades administrativas cabíveis, dentre



aquelas previstas em lei, e caso caracterizada a infração, sob o pálio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, a Administração deverá aplicar a sanção proporcionalmente correspondente à gravidade da violação. A bem da ordem administrativa e do interesse público, observa-se que, caso devidamente caracterizada a infração contratual, o gestor não possui discricionariedade e necessariamente deverá aplicar a penalidade que seja equitativa e proporcional aos prejuízos decorrentes da falta contratual.

54. A Lei nº 8.666, de 1993, nos seus arts. 86 a 88, admite que o edital ou contrato estipulem multa moratória em favor da Administração em caso de atraso injustificado no cumprimento das obrigações pactuadas (art. 86), e, em caso de inexecução total ou parcial do contrato, são previstas as seguintes penalidades: advertência; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; a 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; e a pena de multa, sendo que esta última poderá ser aplicada isolada ou cumulativamente com quaisquer das três outras penalidades acima referidas.

55. Consoante art. 88 da Lei nº 8.666, de 1993, as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública podem ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos pela referida lei, “tenham sofrido condenação definitiva por prática, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos”; “tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação”; e “demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados”.

56. Cabe ao gestor competente, observados os preceitos da razoabilidade, da proporcionalidade, e os parâmetros fixados no instrumento convocatório e no contrato, aplicar a penalidade proporcional à reprovabilidade da infração contratual cometida, avaliando cada caso concreto e as circunstâncias que lhe são próprias, na esteira do que disciplina o inciso VI do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, segundo o qual a Administração, dentre outros preceitos, rege-se pela “legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”, devendo, inclusive, primar pela estrita “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

57. A sanção contratual cabível, pois, é mensurada a partir dos preceitos da proporcionalidade e da razoabilidade, de maneira que incide na medida em que a gravidade da infração for compatível com sua aplicação. Cabe ao gestor competente, a partir das circunstâncias que são peculiares de cada caso concreto, e sob o pálio do devido processo legal, aplicar a penalidade que represente a reprimenda adequada, necessária e proporcional para coibir e punir a infração cometida pelo contratado, na exata medida de sua reprovabilidade, observadas as cláusulas editalícias e contratuais, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

58. Merece, pois, prevalecer a exegese sistemática no sentido de que o regime jurídico de Direito Público das licitações e contratações públicas é dotado de prescrições próprias que, dentre outras prerrogativas, conferem à Administração o poder-dever de aplicar unilateralmente sanções às empresas contratadas, observado o instrumento convocatório a que está vinculada, e em prol do interesse público que é perseguido pela consecução do objeto contratado, desta maneira, à míngua de expressa previsão legal em sentido diverso na Lei nº 13.303, de 2016, não há respaldo jurídico para aplicar-se o regime sancionador da Lei nº 13.303, de 2016, aos contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993, em observância à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e brocardo do *tempus regit actum*, sendo, por conseguinte, improcedente alegar-se a incidência da garantia de ordem Penal, relacionada à aplicação retroativa de norma superveniente mais benéfica para o réu, em detrimento dos preceitos especiais que regem o sistema jurídico das licitações e contratações públicas por absoluta incompatibilidade.

59. Para conferir a devida proporcionalidade à competência sancionatória do Estado no âmbito dos contratos administrativos, e para se resguardar que as infrações contratuais sejam reprimidas com o rigor que é compatível com a dosimetria de sua reprovabilidade, o entendimento ora adotado representa interpretação que melhor se coaduna com a supremacia do interesse público em face das aspirações particulares, uma vez que as cláusulas exorbitantes ao direito comum que compõem o regime jurídico dos contratos administrativos são decorrentes desse princípio, assim, cumpre ao gestor competente, a partir das circunstâncias que são peculiares de cada caso concreto, e sob o pálio do devido processo legal, aplicar a penalidade contratual vigente ao tempo da celebração do contrato, observadas as cominações editalícias vinculantes, e que represente a reprimenda adequada, necessária e proporcional para coibir e punir a infração cometida pelo contratado, na exata medida de sua reprovabilidade, respeitado o contraditório e a ampla defesa.

60. Além da vinculação ao instrumento convocatório e da cláusula exorbitante ao direito comum relacionada ao poder-dever de imposição unilateral de sanções, observa-se que outro fundamento jurídico, que impede a aplicação da máxima do Direito Penal relacionada à aplicação retroativa de norma ulterior mais benéfica, encontra-se no art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993, e no art. 68 da Lei nº 13.303, de 2016, que disciplinam a aplicação supletiva das disposições de Direito Privado aos contratos celebrados pelas estatais.

61. Ou seja, preconiza a lei que, nos casos em que a legislação de regência do contrato seja silente a respeito de determinada questão jurídica, o exegeta deve colmatar a lacuna a partir da aplicação da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado:

**Lei nº 8.666, de 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.**

§ 1º **Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes,** em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

...

**Lei nº 13.303, de 2016**

Art. 68. Os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado.

62. A Lei nº 8.666, de 1993, possui, como visto, expresso comando no sentido de que os contratos devem fixar com precisão e objetividade os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, o que inclui, evidentemente, a disciplina das sanções correspondentes, observadas as cominações editalícias previamente estabelecidas.

63. Por conseguinte, na ausência de expresso comando legal no sentido de aplicar-se a Lei nº 13.303, de 2016, aos contratos celebrados antes de sua vigência ou no curso do prazo de adaptação de vinte e quatro meses a que se refere seu art. 91, cabe ao intérprete socorrer-se dos preceitos especiais da Lei nº 8.666, de 1993, e supletivamente da teoria geral dos contratos e das disposições de Direito Privado para preencher a cogitada omissão legal.

64. O art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993, não autoriza, pois, que o intérprete busque em garantia constitucional que pertence ao campo do Direito Penal, prevista no art. 5º, inciso XL, da Constituição, segundo o qual, em sua literalidade, “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”, a resolução de eventuais omissões ou lacunas na legislação relacionada ao regime jurídico de Direito Público dos contratos, uma vez que a especial legislação de regência expressamente determina a incidência das cláusulas e dos preceitos de direito público e a aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

65. Portanto, caso a intenção do legislador ordinário, na redação do art. 91 da Lei nº 13.303, de 2016, fosse determinar a sua aplicação retroativa, ainda que parcial, para alcançar os efeitos jurídicos pendentes ou futuros dos contratos celebrados sob o regime legal que lhe é anterior, deveria conter expresso comando nesse sentido, a exemplo do que se fez na atual redação do art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, de maneira que, no âmbito da querela jurídica em exame, a possibilidade legal da aplicação da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública em sede de contratos celebrados por estatais antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, ou no curso do prazo de vinte e quatro meses de adaptação a que se refere seu art. 91, resolve-se, na esteira dos arts. 3º, 54 e 58, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, pela incidência dos preceitos que são próprios do regime jurídico de direito público que regem referenciados contratos, quais sejam: a vinculação ao instrumento convocatório e a cláusula exorbitante ao direito comum relacionada ao poder-dever de aplicação unilateral de sanções por parte da Administração Pública, tudo devidamente legitimado pela consecução das aspirações coletivas que são perseguidas pelo objeto contratado.

66. Confirmando o entendimento ora adotado, segue elucidativo precedente do Supremo Tribunal Federal que, apesar de não se referir a contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, firma sólida interpretação constitucional a respeito da impossibilidade, em regra, de retroatividade de norma posterior em detrimento da estabilidade jurídica das relações jurídicas contratuais adrede constituídas sob regência de legislação precedente, em atenção ao ato jurídico perfeito, à segurança jurídica e considerando que as partes, ao tempo da celebração do contrato, tinham pleno conhecimento das obrigações e responsabilidades que a vinculavam:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TEMA 123 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CIVIL. APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. PLANOS DE SAÚDE. LEI 9.656/1998. DISCUSSÃO SOBRE A SUA APLICAÇÃO EM RELAÇÃO A CONTRATOS FIRMADOS ANTERIORMENTE À RESPECTIVA VIGÊNCIA.

I - A blindagem constitucional ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada configura cláusula pétreia, bem assim um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito, consubstanciando garantias individuais de todos os cidadãos.

II - Os efeitos decorrentes da entrada em vigor da Lei 9.656/1998 em relação a fatos passados, presentes, futuros e pendentes pode variar, de acordo com os diferentes graus da retroatividade das leis, admitida pela doutrina e jurisprudência em casos particulares.

III - Dentro do campo da aplicação da lei civil no tempo é que surge a regulamentação do setor de prestação de assistência suplementar à saúde, como forma de intervenção estatal no domínio econômico, implementada pela Lei 9.656/1998, a gerar reflexos no campo da aplicação da lei civil no tempo.

IV - A expansão da assistência privada à saúde, paralelamente à sua universalização, para além de estar calcada no direito constitucional de acesso à saúde, também atende aos ditames da livre iniciativa e da proteção ao consumidor, ambos princípios norteadores da ordem econômica nacional.

V - Como em qualquer contrato de adesão com o viés de aleatoriedade tão acentuado, a contraprestação paga pelo segurado é atrelada aos riscos assumidos pela prestadora, sendo um dos critérios para o seu dimensionamento o exame das normas aplicáveis à época de sua celebração.

VI - Sob a perspectiva das partes, é preciso determinar, previamente, quais as regras legais que as vinculam e que servirão para a interpretação das cláusulas contratuais, observado, ainda, o vetusto princípio *pacta sunt servanda*.

VII - A dimensão temporal é inerente à natureza dos contratos de planos de saúde, pois as operadoras e os segurados levaram em conta em seus cálculos, à época de sua celebração, a probabilidade da ocorrência de riscos futuros e as coberturas correspondentes.

**VIII - As relações jurídicas decorrentes de tais contratos, livremente pactuadas, observada a autonomia da vontade das partes, devem ser compreendidas à luz da segurança jurídica, de maneira a conferir estabilidade aos direitos de todos os envolvidos, presumindo-se o conhecimento que as partes tinham das regras às quais se vincularam.**

IX - A vedação à retroatividade plena dos dispositivos inaugurados pela Lei 9.656/1998, como aqueles que dizem respeito à cobertura de determinadas moléstias, além de obedecer ao preceito pétreo estampado no art. 5º, XXXVI, da CF, também guarda submissão àqueles relativos à ordem econômica e à livre iniciativa, sem que se descuide da defesa do consumidor, pois todos encontram-se expressamente previstos no art. 170 da CF.

X - Os contratos de planos de saúde firmados antes do advento da Lei 9.656/1998 constituem atos jurídicos perfeitos, e, como regra geral, estão blindados contra mudanças supervenientes, ressalvada a proteção de outros direitos fundamentais ou de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

XI - Nos termos do art. 35 da Lei 9.656/1998, assegurou-se aos beneficiários dos contratos celebrados

anteriormente a 10 de janeiro de 1999 a possibilidade de opção pelas novas regras, tendo o § 4º do mencionado dispositivo proibido que a migração fosse feita unilateralmente pela operadora.

XII – Em suma: As disposições da Lei 9.656/1998, à luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, somente incidem sobre os contratos celebrados a partir de sua vigência, bem como nos contratos que, firmados anteriormente, foram adaptados ao seu regime, sendo as respectivas disposições inaplicáveis aos beneficiários que, exercendo sua autonomia de vontade, optaram por manter os planos antigos inalterados.

XIII - Recurso extraordinário a que se dá provimento.

(RE 948634, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-274 DIVULG 17-11-2020 PUBLIC 18-11-2020)

67. Por fim, observa-se que o respaldo legal da aplicação da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública em sede de contratos celebrados por estatais antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, ou no curso do prazo de vinte e quatro meses de adaptação, decorre da interpretação literal do *caput* e do § 3º do seu art. 91, que se encontra no Título denominado “*Das disposições finais e transitórias*” da Lei das Estatais, e que seguem abaixo reproduzidos em sua literalidade:

Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

§ 1º A sociedade de economia mista que tiver capital fechado na data de entrada em vigor desta Lei poderá, observado o prazo estabelecido no *caput*, ser transformada em empresa pública, mediante resgate, pela empresa, da totalidade das ações de titularidade de acionistas privados, com base no valor de patrimônio líquido constante do último balanço aprovado pela assembleia-geral.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no *caput*.

...

Art. 97. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

68. Registre-se que a Lei nº 13.303, de 2016, não possui um período de *vacatio legis* propriamente dito, pois segundo seu art. 97 o seu regime jurídico atual entrou em vigor na data da sua publicação, que se deu no Diário Oficial da União que circulou em 01.07.2016.

69. Previu-se no *caput* do art. 91 da Lei das Estatais um período de vinte e quatro meses para que as empresas públicas e sociedades de economia mista, constituídas antes de 01/07/2016, promovessem as adaptações necessárias para a observância da nova lei, ou seja, as estatais constituídas após a vigência da Lei nº 13.303, de 2016, já devem desde logo observar suas prescrições.

70. O § 3º do art. 91 da Lei das Estatais, por sua vez, encerra comando legal específico para disciplinar o regime jurídico incidente sobre os contratos administrativos adrede celebrados, incluindo aqueles pactuados no decorrer do período de até vinte e quatro meses de adaptação, determinando peremptoriamente a lei que “*Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no caput*”, que é de até vinte e quatro meses a contar de julho de 2016.

71. A Lei das Estatais conferiu, portanto, intangibilidade aos contratos celebrados sob o regime jurídico da Lei nº 8.666, de 1993, o que ampara a aplicação da legislação vigente ao tempo da celebração do contrato no curso de toda sua vigência, incluindo a duração dos contratos, limites de alteração, hipóteses de rescisão, e os termos e limites das prerrogativas exorbitantes ao direito comum conferidas à Administração e as sanções correspondentes, as quais seguem aplicáveis mesmo após exaurido o prazo limite de até vinte e quatro meses de adaptação, e independentemente da data de instauração do processo de responsabilização, observada a prescrição.

72. Sobre o tema, segue elucidativa doutrina de Dawson Barcelos e Ronny Charles Lopes de Torres, (“Licitações e Contratos nas Empresas Estatais”, Editora Juspodivm, 2018, p. 55/57), que, ao comentarem o § 3º do art. 91 da Lei das Estatais, assim lecionam:

A regra de que os procedimentos licitatórios e os contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo de adaptação (ou o exaurimento do prazo de vinte e quatro meses após a publicação) permanecem regidos pela legislação anterior, protege a aplicação do regime licitatório anterior, mesmo após o início do prazo de aplicação do regime da Lei n. 13.303/2016.

Assim, é possível que, mesmo após o prazo de 24 meses ou após a aprovação do regulamento, persistam contratos, resultantes de licitações realizadas anteriormente, sob a égide do regime tradicional de licitações, que deverão manter esse regime jurídico durante toda a vigência contratual.

Importante perceber que a manutenção do regime tradicional afeta, inclusive, eventuais alterações, prorrogações, ou aplicações de penalidades. Esse regime será mantido, inclusive, em relação à vigência contratual e diante de eventual renovação contratual.

Cabe repisar: esta possibilidade reflete a aplicação do próprio regime da Lei n. 13.303/2016, pois ele definiu expressamente a continuidade da aplicação da legislação anterior para os procedimentos licitatórios e contratuais iniciados ou celebrados até o início de sua aplicação. Por conta disso, não há necessidade de rescisão dos contratos anteriormente firmados, com base no regime anterior, pois o novo regime expressamente admite sua continuidade.

Não parece correto o pensamento daqueles que defendem a necessidade de aditamento dos contratos firmados anteriormente, com base no regime anterior, para adaptação ao regime da Lei n. 13.303/2016.

A alteração do regime poderia trazer prejuízos à isonomia e aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório.

As prerrogativas extraordinárias, como alteração unilateral, por exemplo, impactam na composição dos custos de

uma proposta, pelos riscos inerentes. Da mesma forma as regras de vigência.

Alterar o regime contratual para o definido pela outra lei, através de termo aditivo, certamente afetaria indiretamente a equação econômica do contrato, que é intangível, por expressa manifestação constitucional.

Assim, eventual alteração, para mudança do regime jurídico do contrato, atentaria ilegitimamente contra o que fora pactuado na licitação, em favor ou desfavor do licitante.

Entendemos, em síntese, que, por conta da regra disposta no § 3º do artigo 91, os contratos firmados sob a égide da Lei n. 8.666/1993 ficarão intangíveis ao novo regime licitatório.

Mesmo na hipótese de serviços contínuos, o regime jurídico será aquele definido no regime anterior, com prorrogações sucessivas, conforme estabelecido pelo inciso II do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993.

Importante registrar que, mesmo após o início da aplicação do novo regime da Lei n. 13.303/2016, pela estatal, eventual prorrogação/renovação de um contrato de serviço contínuo, adotando-se o regime previsto no inciso II do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, não representará a adoção de um regime híbrido. Nesses casos, na verdade, a aplicação do anterior regime licitatório representa cumprimento do próprio regime jurídico da Lei das Estatais, tendo em vista a regra por ela definida de que “permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados” antes do início da aplicação do novo regime.

Assim, a regra da intangibilidade, prevista no § 3º do artigo 91, poderá fazer com que, durante algum período, a estatal atue com regime contratuais diferentes, para diferentes contratações.

Caso entenda a estatal que é melhor adotar em todos os seus contratos o regime da Lei n. 13.303/2016, basta que abdique de renovar os contratos ainda protegidos pela regra da intangibilidade, realizando nova licitação, já sob a égide do regime licitatório da nova Lei das Estatais.

73. Interpretação sistemática do art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, já reproduzido no parágrafo 46 deste Parecer, combinada com o § 3º do art. 91 da Lei das Estatais, revela com clareza que o legislador ordinário foi peremptório ao determinar, em prol da segurança jurídica, da proteção ao ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, que não há aplicação, sequer parcial, do novo regime licitatório e contratual das estatais em relação aos contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista sob o regime da Lei nº 8.666, de 1993.

74. Ou seja, caso o legislador ordinário, inspirado por razões de interesse público, tivesse a intenção de determinar a aplicação retroativa da Lei das Estatais aos contratos celebrados sob o regime jurídico que lhe é antecedente, alcançando os efeitos jurídicos pendentes e futuros, deveria expressamente determinar as disposições que seriam incidentes, como o fez o art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 8.883, de 1994. O art. 71 do regulamento que disciplina a Lei das Estatais – Decreto nº 8.945, de 2016, corrobora que a referenciada lei não dispõe de prazo de *vacatio legis*, sendo autoaplicável em regra, exceto quanto aos temas especificados nos seis incisos do seu art. 71, que carecem de regulamentação, sendo permitida a utilização da legislação anterior para os procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até a edição do regulamento interno ou até o dia 30 de junho de 2018, o que ocorrer primeiro:

#### **Decreto nº 8.945, de 2016**

Art. 71. O regime de licitação e contratação da [Lei nº 13.303, de 2016](#), é autoaplicável, exceto quanto a:

I - procedimentos auxiliares das licitações, de que tratam os [art. 63 a art. 67 da Lei nº 13.303, de 2016](#);

II - procedimento de manifestação de interesse privado para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos, de que trata o [§ 4º do art. 31 da Lei nº 13.303, de 2016](#);

III - etapa de lances exclusivamente eletrônica, de que trata o [§ 4º da art. 32 da Lei nº 13.303, de 2016](#);

IV - preparação das licitações com matriz de riscos, de que trata o [inciso X do caput do art. 42 da Lei nº 13.303, de 2016](#);

V - observância da política de transações com partes relacionadas, a ser elaborada, de que trata o [inciso V do caput do art. 32 da Lei nº 13.303, de 2016](#); e

VI - disponibilização na internet do conteúdo informacional requerido nos [art. 32, § 3º](#), [art. 39](#), [art. 40](#) e [art. 48 da Lei nº 13.303, de 2016](#).

§ 1º A empresa estatal deverá editar regulamento interno de licitações e contratos até o dia 30 de junho de 2018, que deverá dispor sobre o estabelecido nos incisos do **caput**, os níveis de alçada decisória e a tomada de decisão, preferencialmente de forma colegiada, e ser aprovado pelo Conselho de Administração da empresa, se houver, ou pela assembleia geral.

§ 2º É permitida a utilização da legislação anterior para os procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até a edição do regulamento interno referido no § 1º ou até o dia 30 de junho de 2018, o que ocorrer primeiro.

75. Na verdade, o legislador ordinário, ao redigir o § 3º do art. 91 da Lei das Estatais foi claro ao determinar sua aplicação apenas e tão somente para os contratos celebrados sob seu regime, excluindo ou afastando a incidência do superveniente marco legal em relação aos contratos firmados sob o abrigo da Lei nº 8.666, de 1993, tendo redação cujo teor e comando se assemelha ao texto original do seu art. 121, bem como do art. 190 da Lei nº 14.133, de 2021, que segue:

#### **Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no [inciso II do caput do art. 193 desta Lei](#), o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

76. Observa-se que para evitar quaisquer dúvidas a respeito do tema no âmbito da nova lei de licitações, o legislador, no

*caput* do art. 191 da Lei nº 14.133, de 2021, vedou expressamente a aplicação híbrida ou combinada das leis no curso do período de dois anos em que se dá a concomitante vigência da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 10.520, de 2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 2011.

77. Na verdade, a interpretação da evolução histórica do art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, e a jurisprudência consolidada no precedente do Supremo Tribunal Federal referido neste Parecer (RE 948634), bem revelam que, na verdade, eventual incidência do novo regime legal instituído pela Lei das Estatais em relação aos contratos celebrados sob legislação pretérita não prescinde de explícita determinação legal, a qual deveria expressamente delimitar as disposições do novo regime jurídico que poderiam incidir retroativamente ou aplicar-se aos efeitos jurídicos pendentes ou futuros dos contratos em vigor que tenham sido celebrados anteriormente à nova legislação, incluindo aqueles pactuados no decorrer do prazo de até vinte e quatro meses de adaptação.

78. A respeito da relevância da evolução histórica das normas para fins de consolidação da sua melhor exegese, segue elucidativa doutrina de Carlos Maximiliano (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Editora Forense, 19ª Edição. 2010, p. 112 e 114):

142 - Não é possível manejar com desembaraço, aprender a fundo uma ciência que se relacione com a vida do homem em sociedade, sem adquirir antes o preparo propedêutico indispensável. Deste faz parte o estudo da história especial do povo a que se pretende aplicar o mencionado ramo de conhecimentos, e também o da história geral, principalmente política, da humanidade. O Direito inscreve-se na regra enunciada, que, aliás, não comporta exceções: para o conhecer bem, cumpre familiarizar-se com os fastos da civilização, sobretudo daquela que assimilamos diretamente: a europeia em geral; a lusitana em particular. Complete-se o cabedal de informações proveitosas com estudo da História do Brasil.

143 – O que hoje vigora, abrolhou de germes existentes no passado; o Direito não se inventa; é um produto lento da evolução, adaptado ao *meio*; com acompanhar o desenvolvimento desta, descobrir a origem e as transformações históricas de um instituto, obtém-se alguma luz para o compreender bem. Só as pessoas estranhas da ciência jurídica acreditam na possibilidade de se fazerem leis inteiramente novas, crêem ser um Código obra pessoal de A ou B. O autor aparente da norma positiva apenas assimila, aproveita e consolida o que encontra no país e, em pequena parte, entre povos do mesmo grau de civilização. Consiste o Direito atual em reproduções, ora integrais, ora ligeiramente modificadas, de preceitos preexistentes.

Pois bem: se o presente é um simples desdobramento do passado, o conhecer este parece indispensável para compreender aquele: daí a grande utilidade da História do Direito, para o estudo da ciência jurídica. Segundo o chanceler Portalis, a História é “a Física Experimental da legislação”; acrescenta Geny ser a História do Direito a Física Experimental da jurisprudência.

(...)

146 – É dupla a utilidade do elemento histórico. Disposições antigas, restabelecidas, consolidadas ou simplesmente aproveitadas em novo texto, conservam a exegese do original. Pouco importa que se não reproduzam as palavras: basta que fique a essência, o conteúdo, substancialmente se haja mantido o pensamento primitivo. Por outro lado, pelo espírito das alterações e reformas sofridas por um preceito em sua trajetória histórica, chega-se ao conhecimento do papel que ele é chamado a exercer na atualidade.

O confronto de disposições vigentes com outras anteriores, paralelas, ou análogas, não só evidencia a continuidade, embora progressiva, de ideias e teorias pré-existentes; como também prova que essa perpetuação relativa é a regra; o contraste, a mudança radical aparecem como exceções.

Eis porque, acerca de todos os ramos das ciências sociais, no passado se encontram ensinamentos para compreender o presente e prevenir o futuro.

79. Não merece, pois, prevalecer o entendimento no sentido de que no caso dos processos instaurados após o prazo de vinte e quatro meses a que se refere o art. 91 da Lei nº 13.303, de 2016 (julho de 2018) devem ser observadas as sanções legais previstas na Lei das Estatais, uma vez que o axioma relacionado à aplicação retroativa de norma ulterior mais favorável ao réu, que é próprio do Direito Penal, não deve incidir na espécie em que o regime jurídico dos contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista possui regramento próprio, que se mostra incompatível com sua incidência, e que resguarda a segurança, a estabilidade e a continuidade das relações jurídicas estabelecidas antes do ulterior marco legal de regência.

80. Consoante razões já expostas, na espécie é a data da celebração do contrato pela estatal que determina o regime jurídico que lhe é aplicável, portanto, para os contratos pactuados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista antes de 01/07/2016, incluindo aqueles celebrados no decorrer do prazo de até vinte e quatro meses de adaptação, aplica-se, conforme melhor dicção do § 3º do art. 91 da Lei nº 13.303, de 2016, as sanções contratuais previstas consoante regramento da Lei nº 8.666, de 1993, incluindo a penalidade de declaração de inidoneidade de licitar ou contratar com a Administração Pública, observadas as prescrições do instrumento convocatório, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

81. Por conseguinte, conclui-se que além da vinculação ao instrumento convocatório; da cláusula exorbitante ao direito comum relacionada à prerrogativa estatal de aplicar unilateralmente sanções em sede de contratos; e da incidência das cláusulas e preceitos de direito público e da aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado; tudo a afastar a incidência da garantia de índole penal na espécie, relacionada à aplicação retroativa de norma ulterior mais benéfica; a interpretação sistemática do § 3º do art. 91 da Lei das Estatais, combinada com exegese da evolução histórica do art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993, também revela que a segurança jurídica, a proteção ao ato jurídico perfeito e o brocardo do *tempus regit actum* determinam que prevaleça o entendimento que resguarda a estabilidade das relações contratuais regularmente constituídas antes da incidência do novo marco legal de regência, e no sentido de que há em tese possibilidade legal para aplicação da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública em sede de contratos celebrados por estatais antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, ou no curso do prazo de vinte e quatro meses de adaptação a que se refere o *caput* do seu art. 91, independentemente da data da instauração do processo de responsabilização, observada a prescrição.

## Conclusões

82. Isto posto, no regular exercício das atribuições regulamentares relacionadas à uniformização da jurisprudência administrativa, conferidas pelo art. 28, inciso V, e art. 39, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, e em consonância com o disposto no art. 4º, incisos X e XI da Lei Complementar nº 73, de 1993, recomenda-se que seja consolidado, no âmbito da Advocacia-Geral da União, o entendimento no sentido de que:

a) a superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, que não prevê a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública no regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, não representa empecilho para aplicação da referenciada penalidade (art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) em sede de contratos celebrados antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, ou no curso do prazo de até vinte e quatro meses de adaptação a que se refere o *caput* do seu art. 91, independentemente da data da instauração do processo de responsabilização, observada a prescrição;

b) a vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º, 41, 55, XI da Lei nº 8.666, de 1993); a cláusula exorbitante ao direito comum relacionada à prerrogativa estatal de aplicar unilateralmente sanções em sede de contratos (art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993); a aplicação das cláusulas e preceitos de direito público e a incidência supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado (art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993); e a supremacia do interesse público em face das aspirações particulares; não autorizam a aplicação da garantia de índole penal, relacionada à aplicação retroativa de norma ulterior mais benéfica ao réu, que negue aplicação de cláusula editalícia ou contratual de natureza sancionatória, regularmente estabelecida conforme legislação vigente ao tempo da celebração do contrato;

c) a interpretação sistemática do § 3º do art. 91 da Lei das Estatais, combinada com exegese da evolução histórica do art. 121 da Lei nº 8.666, de 1993; a segurança jurídica; a proteção ao ato jurídico perfeito; e o brocardo do *tempus regit actum*; determinam que, ante a ausência de previsão legal expressa em sentido diverso, prevaleça o entendimento que resguarda a estabilidade das relações contratuais regularmente constituídas antes da incidência do atual marco legal de regência das licitações e contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista, assim, mesmo com a superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, admite-se a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, estabelecida nos contratos celebrados sob império da Lei nº 8.666, de 1993, observadas as prescrições editalícias correspondentes;

d) os primados da segurança jurídica, da proteção ao ato jurídico perfeito, do *tempus regit actum*, e o regime jurídico especial dos contratos celebrados pela Administração Pública fazem prevalecer o entendimento no sentido de que os instrumentos contratuais regem-se pelas disposições que lhe são próprias, vigentes ao tempo de sua celebração, e cuja disciplina é inspirada e legitimada pelo preceito da supremacia do interesse público em relação às aspirações particulares, não havendo, à míngua de expressa previsão legal em sentido diverso, respaldo jurídico para incidência de diploma legal superveniente, nem tampouco para se invocar garantia própria do Direito Penal que negue a aplicação das cláusulas e condições legalmente pactuadas entre a Administração e o particular contratado; e

e) o regime jurídico de Direito Público das licitações e contratações públicas é dotado de prescrições próprias, que, dentre outras prerrogativas, conferem à Administração o poder-dever de aplicar unilateralmente sanções às empresas contratadas, conforme preconiza o inciso IV do art. 58 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o instrumento convocatório a que se acha estritamente vinculada, e em prol do interesse público que é perseguido pela consecução do objeto contratado, desta maneira, na ausência de previsão legal em sentido diverso na Lei nº 13.303, de 2016, não há respaldo jurídico para aplicar-se o regime sancionador da Lei nº 13.303, de 2016, aos contratos celebrados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista sob o império da Lei nº 8.666, de 1993, em observância à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e brocardo do *tempus regit actum*, assim, cumpre ao gestor competente, a partir das circunstâncias que são peculiares de cada caso concreto, e sob o pálio do devido processo legal, aplicar a penalidade contratual vigente ao tempo da celebração do contrato, observadas as cominações editalícias vinculantes, e que represente a reprimenda adequada, necessária e proporcional para coibir e punir a infração cometida pelo contratado, na exata medida de sua reprovabilidade, respeitado o contraditório e a ampla defesa.

83. Cumpre consignar que a CONJUR/CGU informou que está em curso prazo de prescrição no caso concreto subjacente à divergência jurídica ora examinada.

84. Reitere-se que a presente manifestação se realiza em tese, com o fim de uniformizar a jurisprudência administrativa a respeito do objeto destes autos, fixando em abstrato o entendimento jurídico que deve prevalecer no âmbito da Advocacia-Geral da União, desta maneira não cabe a este DECOR/CGU o exame do caso concreto subjacente à divergência jurídica estabelecida entre a CONJUR/CGU e a CONJUR/MINFRA, atual Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, de forma que a legalidade do processo de responsabilização e a juridicidade de eventual aplicação, ou não, de penalidade diante das circunstâncias que são próprias do caso concreto escapam por completo desta análise e não integram o exame deste Departamento.

85. Caso acolhido, observada a restrição de acesso posta nos autos, recomenda-se a restituição do trâmite para ciência da Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, bem como a promoção de ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos, encarecendo à CONJUR/CGU que comunique ao Apoio administrativo deste Departamento futura exclusão da restrição de acesso atribuída a este processo para que seja possível a ampla disseminação do entendimento consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Brasília, 17 de março de 2023.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105155202265 e da chave de acesso d97ed288

---



Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, 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 1122195758 e chave de acesso d97ed288 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-03-2023 17:11. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO PÚBLICA DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE  
ÓRGÃOS JURÍDICOS

**DESPACHO n. 00021/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU**

**Referência:** 00190.105155/2022-65

**Interessada:** CJ/CGU - Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

**Assunto:** Aplicação de declaração de inidoneidade da Lei n. 8.666/1993 contra pessoa jurídica

**Sra. Diretora do DECOR-CGU/AGU,**

1. Pelo **Despacho n. 094/2023/Conjur-CGU/CGU/AGU** (28/02/2023)-<sup>[1]</sup> suscitou-se o mister de uniformização da CGU/AGU, porquanto, em tema de aplicabilidade de norma administrativa sancionadora, a compreensão da suscitante no **Parecer n. 312/2022/Conjur-CGU/CGU/AGU** (28/02/2023)-<sup>[2]</sup> controverte a orientação da suscitada no **Parecer n. 137/2022/Conjur-Minfra/CGU/AGU** (25/03/2022)-<sup>[3]</sup>.

2. Em sumária síntese, enquanto a suscitada opõe-se à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (inciso IV do art. 87 da Lei n. 8.666, de 21/06/1993) contra pessoa jurídica contratante sob esse regime e submetida a processo de responsabilização instaurado na vigência da Lei n. 13.303, de 30/06/2016, que não a prevê, a suscitante considera que o princípio *tempus regit actum* e a independência principiológica entre os regimes penal e administrativo legitimam sua aplicação, dada a irretroatividade da lei administrativa.

3. E a teor agora do **Parecer n. 005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (17/03/2023), conclui-se em tese que independentemente da data do processo de responsabilização, e observada em concreto a prescrição e as disposições editalícias, a não previsão da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração no regime jurídico posto pela Lei n. 13.303/2016 às empresas públicas e sociedades de economia mista, não impede sua aplicação referentemente a contratos que sob a Lei n. 8.666/1993 tenham sido celebrados antes de sua vigência, ou nos 24 meses a que se refere o caput do seu art. 91, visto que os princípios de Direito Administrativo, dinamizados pelos postulados do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, pela supremacia do interesse público e pela teoria geral dos contratos e disposições de direito privado, desautorizam – em ausência de previsão legal expressa – a aplicação de garantia retroativa de índole penal, contra cláusula editalícia ou contratual sancionatória respaldada por legislação própria, contemporânea à celebração do contrato administrativo.

4. Tais os fundamentos, acolho o **Parecer n. 005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (17/03/2023) e proponho sua aprovação, cientificando-se à Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos e restituindo-se o trâmite à Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, com rogativa de que esta oportunamente comunique ao DECOR-CGU/AGU eventual levantamento da reserva de transparência imposta ao processo, para que possam ser cientificados outros órgãos consultivos ao qual o tema aproveite.

À apreciação de V. Exa.  
Brasília, 17 de março de 2023.

**Joaquim Modesto Pinto Júnior**  
Advogado da União – Coordenador-Geral

---

[1] Sequencial Sapiens nº 05 - **Despacho n. 094/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU** (28/02/2023)

[2] Sequencial Sapiens nº 03 - **Parecer n. 312/2022/Conjur-CGU/CGU/AGU** (28/02/2023) - **EMENTA: 1. Direito Constitucional e Direito Administrativo Sancionador. 2. Consulta sobre dúvida que reside na aplicabilidade retroativa da norma administrativa sancionadora mais favorável ao acusado. 3. Impossibilidade, no caso concreto. 4. Princípios do tempus regit actum e da segurança jurídica. 5. Independência entre os arcabouços principiológicos do Direito Penal e do Direito Administrativo. 6. Previsão de regra de transição na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. 7. No caso concreto, é válida a recomendação da CPAR de aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade à pessoa jurídica indiciada. 8. Contrato celebrado na vigência da Lei nº 8.666/1993, que prevê a penalidade de declaração de inidoneidade à pessoa jurídica indiciada. 9. Não previsão da penalidade de declaração de inidoneidade na Lei nº 13.303/2016. 10. Irretroatividade.**

[3] Sequencial Sapiens nº 01, pp. - **Parecer n. 137/2022/Conjur-Minfra/CGU/AGU** (25/03/2022) - **EMENTA: ADMINISTRATIVO. EMPRESA PÚBLICA VINCULADA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR. INSTAURAÇÃO POSTERIOR AO PERÍODO DE VACATIO DA LEI N. 13.303, DE 2016. RELATÓRIO FINAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE APLICAÇÃO. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL SANCIONADOR. INCOMPETÊNCIA DO MINISTRO DAINFRAESTRUTURA PARA O JULGAMENTO DO FEITO. RETORNO DOS AUTOS. 1. A Lei n. 13.303, de 2016, entrou em vigor em 30 de junho de 2016, estabelecendo, em seu artigo 91, um período de vacatio, após o qual seria**



*obrigatoriamente aplicada às estatais constituídas antes de sua vigência; 2. Suposta fraude em contrato de prestação de serviços, celebrado em 2014 e regido pela Lei n.8.666, de 1993; 3. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado após o período de vacatio legis. Relatório final que sugere a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade à pessoa jurídica processada, com base no art. 87, IV, c/c art. 88, III, da Lei n. 8.666, de 1993; 4. Aplicação ao caso da Lei n. 13.303, de 2016, diploma que não prevê a sanção de declaração de inidoneidade; 5. Norma posterior que institui situação mais benéfica à pessoa jurídica processada, impedindo a aplicação da declaração de inidoneidade, e, via de consequência, o julgamento pelo Ministro; 6. Retorno dos autos para emissão de novo relatório final, notificação para defesa e remessa à autoridade competente para decisão, nos termos das Leis n. 12.846, de 2013, e n. 13.303, de 2016.*

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105155202265 e da chave de acesso d97ed288

---



Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, 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 1122481030 e chave de acesso d97ed288 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-03-2023 21:49. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS  
**DESPACHO n. 00262/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU**

NUP: 00190.105155/2022-65

INTERESSADOS: DOMAIN CONSULTORES ASSOCIADOS EM INFORMÁTICA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

Sr. Subconsultor-Geral de Políticas Públicas,

1. Aprovo, em seus termos, o **PARECER n. 00005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** e o **DESPACHO n. 00021/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU**.

2. Caso o Consultor-Geral da União entenda oportuna a edição de Orientação Consultiva acerca do tema, propõe-se o seguinte enunciado:

**ORIENTAÇÃO CONSULTIVA CGU N.º , DE , DE 2023**

**Enunciado:** A superveniência da Lei nº 13.303, de 2016, que não prevê a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública no regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, não representa empecilho para aplicação da referenciada penalidade (art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) em sede de contratos celebrados antes da vigência da Lei nº 13.303, de 2016, ou no curso do prazo de até vinte e quatro meses de adaptação a que se refere o *caput* do seu art. 91, independentemente da data da instauração do processo de responsabilização, observada a prescrição.

**Referência Legislativa:** art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993 e art. 91, *caput* da Lei nº 13.303, de 2016.

**Fonte:** PARECER n. 00005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU e respectivos aprovos.

3. Caso aprovada a presente manifestação, solicita-se ao apoio administrativo do DECOR que:

a) abra tarefa de ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos e restituindo-se o trâmite à Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, **com rogativa de que esta oportunamente comunique ao DECOR-CGU/AGU eventual levantamento da reserva de transparência imposta ao processo, para que possam ser identificados outros órgãos consultivos ao qual o tema aproveite.**

b) inclua na página da intranet da CGU o enunciado proposto, na hipótese de ter sido editado pelo CGU;

c) encaminhe o presente Parecer para divulgação no MUNDO CONSULTIVO; e

d) além das informações de praxe, insira os seguintes dados na tabela do DECOR no Sharepoint:

ASSUNTO	PALAVRA S-CHAVE (EMENTÁRIO)	RESTRIÇÃO DE ACESSO
APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 87, INCISO IV, DA LEI Nº 8.666, DE 1993 A CONTRATOS CELEBRADOS ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.303, DE 2016.	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. EMPRESAS ESTATAIS. LICITAÇÃO. PENALIDADES.	O <u>PARECER n. 00005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU e os respectivos aprovos não tem restrição de acesso, em que pese o presente Processo n.º 00190.105155/2022-65 encontrar-se com acesso restrito por classificação da Consultoria Jurídica da Controladoria-Geral da União.</u>

Brasília, 06 de junho de 2023.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO  
Advogada da União  
Diretora do DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105155202265 e da chave de acesso d97ed288



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, 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 1192899047 e chave de acesso d97ed288 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-06-2023 14:25. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
**DESPACHO n. 00166/2023/SGPP/CGU/AGU**

**NUP: 00190.105155/2022-65**

**INTERESSADOS: DOMAIN CONSULTORES ASSOCIADOS EM INFORMÁTICA LTDA**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Estou de acordo com os termos do DESPACHO n. 00262/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU.
2. Ao DECOR/CGU para as providências elencadas no parágrafo terceiro do despacho supracitado.

Brasília, 13 de junho de 2023.

BRUNO MOREIRA FORTES  
Advogado da União  
Consultor-Geral da União Substituto

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105155202265 e da chave de acesso d97ed288



---

Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, 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 1197392033 e chave de acesso d97ed288 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-06-2023 10:58. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---