



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A OBSERVÂNCIA DO PACTO FEDERATIVO À LUZ DA LEI DE LICITAÇÕES
E CONTRATOS

Giselle Soares Peres de Freitas Moreti

Rio de Janeiro
2025

GISELLE SOARES PERES DE FREITAS MORETI

A OBSERVÂNCIA DO PACTO FEDERATIVO À LUZ DA LEI DE LICITAÇÕES
E CONTRATOS

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Professora Orientadora:

Ana Paula Teixeira Delgado

Professora Coorientadora:

Mônica C. F. Areal

Rio de Janeiro
2025

GISELLE SOARES PERES DE FREITAS MORETI

A OBSERVÂNCIA DO PACTO FEDERATIVO À LUZ DA LEI DE LICITAÇÕES
E CONTRATOS

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2025. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente Desembargadora Patrícia Ribeiro Serra Vieira – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ.

Convidado: Prof. Ubirajara da Fonseca Neto – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro-EMERJ.

Orientador: Prof.^a Ana Paula Teixeira Delgado - Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A)

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha fortaleza e abrigo. Deus além das circunstâncias e que me permite andar sobre as águas.

Aos meus pais: vocês sempre foram minha base, meus primeiros professores e meus maiores incentivadores. Obrigado por acreditarem em mim e por me ensinarem a perseverar.

Ao meu marido: sua paciência, incentivo e apoio incondicional foram fundamentais. Você esteve ao meu lado durante todas as noites de estudo e momentos de ansiedade. Obrigado por ser meu porto seguro.

Aos meus sogros: agradeço por acolherem e apoiarem nossa família. Suas palavras de encorajamento e carinho significam muito para mim.

Aos meus filhos: vocês são minha maior inspiração. Cada página escrita foi pensando em um futuro melhor para vocês. Obrigado por serem minha motivação constante.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, por proporcionar amadurecimento profissional sem igual, que não só me torna uma estudante melhor como também reflete na forma de analisar o mundo adiante.

“O direito não deve ser um reflexo das vontades dos poderosos, mas uma luz que guia todos para a justiça e a igualdade.”

Martin Luther King Jr.

SÍNTESE

O trabalho científico proposto analisa a Lei nº 14.133/2021 à luz do pacto federativo, com foco na competência exclusiva da União para legislar sobre licitações. Questiona-se se a lei, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos, deve ser respeitada integralmente pelos demais entes da Federação. Destaca-se que leis de normas gerais devem estabelecer princípios aplicáveis nacionalmente, permitindo complementações estaduais ou municipais. Todavia, o significado de normas gerais de licitação e contratação não é interpretado de forma clara e objetiva, tampouco existe regramento que estabeleça distinção entre normas gerais, de alcance nacional, e normas específicas. A pesquisa inclui um resumo histórico do federalismo brasileiro, o processo legislativo da nova Lei de Licitações, análise dos aspectos constitucionais da Lei nº 14.133/2021 em relação ao pacto federativo e metodologia bibliográfica e qualitativa. O objetivo é compreender os efeitos da legislação sobre o federalismo e as contratações públicas no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: federalismo; pacto federativo; Lei nº 14.133/2021.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
 1 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES QUANTO A LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	 11
1.1. BREVE PROCESSO HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	11
1.2. FEDERALISMO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO.....	221
1.3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	23
1.4. A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS QUANTO A LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	27
 2 LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021	 32
2.1 O PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E A SUA VIGÊNCIA.....	34
2.2 COMPARATIVO ENTRE A LEI Nº 8.666/93 E A LEI Nº 14.133/2021	40
2.3 PRINCIPAIS INOVAÇÕES PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO.....	80
 3 NORMAS GERAIS NA LEI Nº 14.133/2021 E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS	 888
3.1 OS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA LEI Nº 14.133/2021 E O PACTO FEDERATIVO.... ..	89
3.2 O “FEDERALISMO CENTRÍFUGO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	955
3.3 A LEI 14133/2021 E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS.....	99
 CONCLUSÃO.....	 1055
 REFERÊNCIAS	 1088

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI – Ato Institucional
Art. – Artigo
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos
CEDN – Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CGRNCP – Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DJe – Diário da Justiça Eletrônico
Dr. – Doutor
ETP – Estudo Técnico Preliminar
Ex-min. – Ex-ministro
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
LC – Lei Complementar
MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Min. – Ministro
N. – Número
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PCA – Plano de Contratações Anual
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse
PMDB/PR – Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Estado do Paraná
PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas
P. – Página
PSD/MG – Partido Social Democrático de Minas Gerais
PT/CE – Partido dos Trabalhadores do Estado do Ceará
RDC – Regime Diferenciado de Contratações
RE – Recurso Extraordinário
Red. – Redator
Rel. – Relator
Res. – Resolução
Resp. – Recurso Especial
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados
SD/PE – Partido Solidariedade de Pernambuco
SRP – Sistema de Registro de Preços
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SV – Súmula Vinculante
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TRF – Tribunal Regional Federal

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a observância ao pacto federativo à luz da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O foco principal é entender como essa legislação se encaixa dentro do contexto federativo, especialmente no que diz respeito à competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais de licitações. Além disso, o estudo busca demonstrar que, embora o constituinte tenha atribuído à União a competência para legislar sobre normas gerais de licitação, acabou por reduzir a autonomia dos demais entes federativos em especial dos municípios, cuja realidade é demasiadamente distante da União.

Considerando que a Lei nº 14.133/2021 trata das normas gerais relacionadas a licitações e contratos administrativos, surgem dúvidas quanto à interpretação de certos dispositivos. A questão em destaque é se esses dispositivos são de caráter geral ou se a legislação aborda especificidades em seu texto. Essa incerteza decorre da necessidade de discernir se tais dispositivos estabelecem regras abrangentes aplicáveis uniformemente em todo território nacional ou se detalham aspectos particulares destinados a situações específicas.

No âmbito jurídico quando o constituinte atribui a um ente federativo uma competência exclusiva para legislar sobre determinada matéria, isso significa que somente ele tem autoridade legal para legislar ou tomar decisões sobre esse assunto, sem possibilidade de outros entes fazê-lo.

Essas leis têm o propósito de criar um conjunto de regras que se aplicam em todo o país, permitindo que as legislações estaduais ou municipais completem ou detalhem essas normas, sem prejudicar a consistência e a unidade do sistema jurídico nacional. Desta forma, as normas gerais editadas pelo ente competente devem estabelecer princípios, diretrizes ou regras básicas que se aplicam a todo o território nacional.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é uma legislação excessivamente detalhista. Leis com essas características podem acabar por restringir a autonomia dos estados e municípios na aplicação de seus dispositivos, o que poderia comprometer a própria ideia pacto federativo prevista no texto constitucional. Tal situação não apenas compromete a capacidade de atuação independente dos entes federativos, mas também ameaça o próprio pacto federativo, que busca a cooperação e a autonomia entre a União, DF, os estados e os municípios.

Assim, é mais adequado que a legislação defina orientações mais abrangentes, sem limitar a autonomia dos estados e dos municípios, garantindo, ao mesmo tempo, a efetividade e a eficiência dos procedimentos licitatórios em todo o país.

No primeiro capítulo, propõe-se um resumo histórico sobre o federalismo brasileiro, abordando o federalismo de cooperação e suas características. Será discutida a repartição constitucional de competências entre os entes federados no que diz respeito às licitações e contratos administrativos. O objetivo é evidenciar que o federalismo brasileiro se define pela divisão de poderes entre a União, os estados e os municípios, bem como pela autonomia desses entes federativos e pela cooperação entre eles.

No capítulo seguinte, será abordado o processo legislativo que culminou na promulgação da nova Lei de Licitações, bem como sua entrada em vigor. Serão discutidos os principais marcos e etapas desse processo, desde a proposição da lei até sua aprovação e sanção. Além disso, serão destacados os principais pontos da legislação e as mudanças em relação à legislação anterior. Por fim, será analisado o período de transição e a data em que a nova lei passou a ser aplicada, garantindo uma compreensão abrangente do contexto legislativo e temporal da nova legislação de licitações.

Serão examinados, no terceiro capítulo, os aspectos constitucionais da Lei nº 14.133/2021 em relação ao pacto federativo. Será analisado o conceito de federalismo centrífugo no contexto das contratações públicas, destacando-se a autonomia dos municípios. Será investigado como a nova legislação se relaciona com os princípios constitucionais de descentralização e autonomia municipal, buscando compreender como esses elementos impactam as contratações públicas no país.

Por último, é crucial ressaltar que o método utilizado nesta pesquisa é predominantemente bibliográfico, pois se baseia em materiais já existentes, como doutrina, jurisprudência, legislação e pesquisa documental. Além disso, adota uma abordagem exploratória, com o intuito de compreender a natureza jurídica das normas gerais relacionadas a licitações e contratos, o modelo de distribuição de competências delineado na Constituição e os efeitos decorrentes da Lei nº 14.133/2021 sobre o pacto federativo.

Para isso, a metodologia empregada será a qualitativa pautada por uma pesquisa de documentos, incluindo jurisprudências, bibliografias pertinentes à temática em foco, bem como artigos acadêmicos e informações disponíveis em sites da internet.

1 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES QUANTO A LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O federalismo brasileiro é caracterizado pela divisão de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de modo a assegurar a autonomia e a colaboração entre os entes federativos. Essa estrutura visa promover um equilíbrio de poder, permitindo que cada nível de governo atenda de forma eficaz às necessidades específicas de sua população. Dentro desse contexto, a repartição constitucional de competências é fundamental para garantir que as funções administrativas, incluindo licitações e contratos, sejam executadas de maneira eficiente e transparente.

A Constituição Federal de 1988¹ estabelece diretrizes claras sobre as responsabilidades de cada ente federativo, conferindo à União a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, enquanto permite aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a regulamentação específica conforme suas particularidades. Essa distribuição visa harmonizar a atuação administrativa, evitando conflitos de competência e promovendo a uniformidade e segurança jurídica nos processos de contratação pública.

Neste capítulo, será abordada a estrutura do federalismo brasileiro com foco na repartição de competências relativas às licitações e contratos administrativos. A análise incluirá os princípios constitucionais que regem essa distribuição, bem como as implicações práticas para a Administração Pública em cada esfera de governo. O objetivo é proporcionar uma compreensão detalhada de como o sistema federativo brasileiro organiza e delimita as responsabilidades administrativas, contribuindo para a eficiência e a transparência nas contratações públicas.

1.1. BREVE PROCESSO HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A forma de Estado refere-se à maneira como a autoridade política é organizada em um estado. Ela determina como os poderes e responsabilidades são distribuídos entre os diferentes entes federativos, como a União, o DF, os estados e os municípios. Existem várias formas de Estado, cada uma com características específicas.

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

Os modelos de Estado são definidos com base na sua organização interna e na distribuição de poder. Existem três formas de Estado: o Estado Unitário, em que o poder é centralizado em uma única entidade; o Estado Federativo, que divide o poder entre uma autoridade central e várias entidades regionais autônomas; e a Confederação, que é uma associação de Estados independentes que delegam algumas funções a um órgão central.

No federalismo, o poder é compartilhado entre o governo central e as unidades federativas, garantindo um equilíbrio entre a autoridade nacional e as competências regionais. Cada ente federativo possui autonomia administrativa, legislativa e financeira para tratar de assuntos de seu interesse, conforme delimitado pela Constituição Federal. Essa autonomia inclui a possibilidade de elaborar sua própria legislação, desde que respeite as normas gerais e os princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Essa divisão de poder visa a promover a descentralização, permitindo que decisões sejam tomadas de forma mais próxima das realidades e necessidades locais, ao mesmo tempo em que assegura a unidade e a integração do país como um todo. Assim, o federalismo busca conciliar a diversidade regional com a coesão nacional, reforçando a democracia e a eficiência na gestão pública.

O doutrinador Leonardo Vizeu Figueiredo define a palavra federal como:

o vocábulo Federal, derivado do Latim foederare (unir, legar por aliança), é empregado na técnica do Direito Público, enquanto organização do Estado, como a união indissolivelmente instituída por Estados independentes ou da mesma nacionalidade para a formação de uma só entidade soberana. Na federação, embora não se evidencie um regime unitário, há um laço de unidade entre as diversas coletividades federadas, de modo a mostrá-las, em suas relações internacionais e mesmo em certos fatos de ordem interna, como um Estado único.²

O Brasil adotou oficialmente o modelo federativo a partir do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Sua função era garantir uma estrutura legal temporária, servindo como uma espécie de “Constituição Provisória ou Pré-Constituição, até a promulgação da Constituição definitiva (de 1891)”.³

Esse decreto foi emitido pelo Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, que assumiu o comando após a deposição de Dom Pedro II.

Com a entrada em vigor do decreto, ocorreu a dissolução da Monarquia, e o Brasil foi oficialmente declarado uma república federativa. Iniciou-se, então, um governo provisório

² FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 456.

³ NUNES Junior, Flávio Martins Alves, **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 587.

responsável por administrar o país até a elaboração de uma nova Constituição. Essa etapa foi uma das mais marcantes da história brasileira, pois simbolizou a transição para um sistema político fundamentado nos ideais republicanos e federativos, rompendo definitivamente com o regime monárquico.

Nos primeiros artigos do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889⁴, é possível observar claramente os princípios fundamentais que marcaram a transição do Brasil para o regime republicano. Esses artigos refletem a intenção de romper com o passado monárquico e implementar um modelo de governo baseado na igualdade e na representatividade, fundamentos dos ideais republicanos:

O art. 1º desse decreto disponha que: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.”

Art. 2º do decreto: “As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.”⁵

Esse decreto também previa que o Território do Município Neutro seria temporariamente gerido pelo Governo Provisório da República e que a cidade do Rio de Janeiro serviria, de forma provisória, como a sede do governo federal. Os Secretários de Estado, responsáveis pelas diversas repartições ou ministérios do Governo Provisório, eram encarregados de implementar o decreto.⁶

O Governo Provisório da República, chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, teve papel central na transição institucional do Brasil monárquico para o regime republicano. Entre suas primeiras medidas de maior relevância, esteve a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da primeira Constituição republicana brasileira.

No entanto, desde o início dos trabalhos da Constituinte, tornaram-se evidentes as divergências internas entre os próprios republicanos quanto à forma de condução e consolidação da República. De um lado, estavam os militares e setores conservadores, que defendiam a concentração de amplos poderes nas mãos do presidente da República, como forma de assegurar a estabilidade institucional e neutralizar eventuais movimentos de restauração monárquica. De outro, encontrava-se uma ala civil mais liberal, que advogava por maior autonomia para os estados, agora convertidos em entes federados, e por uma distribuição mais equilibrada de

⁴ BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Dispõe, proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

competências entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com receio de que o excesso de poder concentrado no Executivo conduzisse a um regime autoritário. Esse embate refletia não apenas concepções distintas de organização do Estado, mas também os interesses regionais e políticos que marcaram os primeiros anos da República.⁷

Em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, resultado dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. O novo texto constitucional instituiu os fundamentos jurídicos e políticos do regime republicano, consagrando a forma federativa de Estado e conferindo autonomia aos Estados-membros. Essa Constituição vigorou até a Revolução de 1930, que pôs fim à Primeira República.

A elaboração do texto contou com a participação de importantes figuras da época, entre as quais se destacam Rui Barbosa e Prudente de Moraes, que exerceram influência decisiva na construção dos princípios que norteariam o novo regime. Inspirada fortemente na Constituição dos Estados Unidos da América, a Carta de 1891⁸ adotou o sistema presidencialista, a separação entre os Poderes e a descentralização política e administrativa, elementos que marcaram profundamente a estrutura do Estado brasileiro no início do período republicano.

A Constituição de 1891⁹ do Brasil marcou a transição para a República representando um avanço político, introduzindo o federalismo e direitos individuais, porém não conseguiu romper completamente com a dominação e desigualdade que estavam presentes na época. O poder continuava concentrado nas mãos de elites, e a Constituição manteve práticas autoritárias e patronal, sem resolver problemas estruturais profundos como a desigualdade social e a falta de representatividade política.

O coronelismo e as oligarquias provinciais continuaram a exercer grande influência sobre a política nacional, ressurgindo sob o modelo da "política dos estados", que logo evoluiu para a "política dos governadores". Nesse contexto, as oligarquias regionais, que agora tinham a capacidade de eleger seus próprios representantes, utilizavam essa prerrogativa para manter seu domínio político diretamente, sem depender da vontade do presidente da República. Esse domínio das oligarquias, aliado ao coronelismo a nível estadual e à prática de fraudes eleitorais,

⁷ MUNDO EDUCAÇÃO. **Constituição de 1891.** Disponível em: [https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/constituicao-1891.htm#:~:text=Logo%20ap%C3%B3s%20o%20rompimento%20legal,mais%20depois%20da%20publicidade%20;\).](https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/constituicao-1891.htm#:~:text=Logo%20ap%C3%B3s%20o%20rompimento%20legal,mais%20depois%20da%20publicidade%20;).) Acesso em 31 jul. 2025.

⁸ *Ibid.*

⁹ BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).** Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

caracterizou o período conhecido como "República Velha". Durante a presidência de Artur Bernardes, foi proposta uma reforma constitucional com o objetivo de reduzir a autonomia dos estados e ampliar as competências da União. Essa reforma gerou a necessidade de uma nova Constituição, que logo foi elaborada para refletir as mudanças políticas e a centralização do poder no governo federal.¹⁰

Em 11 de novembro de 1930, o Governo Provisório de Getúlio Vargas editou o Decreto nº 19.398, que atuou como uma constituição provisória, dissolvendo o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais. Em resposta, São Paulo iniciou a Revolução Constitucionalista de 1932, exigindo uma nova Constituição. O movimento foi derrotado em outubro do mesmo ano, mas pressionou o governo a convocar eleições para uma Assembleia Constituinte, realizada em 1933. Antes disso, uma comissão de juristas, chamada Comissão do Itamaraty, elaborou um anteprojeto de Constituição, que serviu de base para os trabalhos constituintes.¹¹

A Assembleia Constituinte de 1933 foi convocada com o propósito de elaborar uma nova Constituição para o Brasil, substituindo a então vigente Constituição de 1891¹². Esse momento histórico marcou uma fase de intensa atividade política, com debates e negociações que envolveram diferentes setores da sociedade e do cenário político nacional.

O trabalho do Constituinte não foi simples nem rápido, estendendo-se por vários meses devido às articulações e disputas entre os grupos envolvidos. De um lado, o governo central, liderado por Getúlio Vargas, buscava consolidar seu poder e implementar reformas que fortalecessem o Estado. De outro, grupos políticos, como representantes das oligarquias regionais e de forças sociais emergentes, tentavam garantir que seus interesses fossem contemplados na redação da nova Carta Magna. Assim, o processo foi caracterizado por intensas discussões, em que se debatiam questões cruciais, como os direitos civis, a organização do poder político, as relações de trabalho e o papel do Estado na economia.

Ao final desse período, a Constituição de 1934 foi promulgada, marcando o fim do governo provisório e simbolizando uma tentativa de equilibrar as tensões entre modernização e tradição, centralização e descentralização, e os diferentes interesses sociais. Esse texto

¹⁰ SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro**: uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições federais. p. 245. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em: 24 ago. 2024.

¹¹ MARTINS, Flávio. Histórico das Constituições Brasileiras. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p. 242. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626908/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

¹² MUNDO EDUCAÇÃO, ref. 7.

constitucional marcou uma nova etapa na história política brasileira, introduzindo uma nova ordem política que consagrava a democracia, o voto direto e secreto, e, pela primeira vez, concedia às mulheres o direito de votarem e serem votadas. A Constituição também garantia a pluralidade sindical, alternância no poder, direitos civis e liberdade de expressão para os cidadãos.¹³

Poucos anos após a promulgação da Constituição de 1934¹⁴, o cenário político brasileiro voltou a se deteriorar. A proximidade das eleições presidenciais, somada à crescente instabilidade institucional e à impossibilidade legal de prorrogação de seu mandato, levou Getúlio Vargas, com o apoio do general Eurico Gaspar Dutra, a articular um golpe de Estado para se manter no poder. Contudo, para legitimar tal ação diante da opinião pública, era necessário criar um clima de insegurança nacional. Foi nesse contexto que se elaborou o chamado Plano Cohen, um documento forjado por setores do alto comando militar, que descrevia uma suposta conspiração comunista para tomar o poder. Apresentado como uma ameaça real, o plano serviu como justificativa para a adoção de medidas autoritárias e repressivas.¹⁵

Com base nesse pretexto, Vargas suspendeu a ordem constitucional vigente, abolindo a Constituição de 1934¹⁶, e instaurou, em 1937, o regime do Estado Novo. Esse novo arranjo institucional consolidou um governo ditatorial, marcado pela centralização extrema do poder no Executivo, pela supressão de garantias democráticas, como o voto direto, e pela forte restrição a direitos civis e políticos. O regime impôs censura à imprensa, dissolveu partidos políticos e nomeou interventores para os estados, subordinando completamente o aparato federativo ao controle do governo central.

Getúlio Vargas justificou o golpe em sua "Proclamação ao povo brasileiro". Ele alegou que a medida era necessária para enfrentar a desordem e o perigo comunista, agravados pela polarização política. Vargas anunciou medidas centralizadoras, como a subordinação dos governadores ao governo federal e a extinção dos órgãos legislativos, substituídos por interventorias e departamentos administrativos.¹⁷

¹³ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituições de 1934 e 1937: a era Vargas**. 16 jul. 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=264668#:~:text=De%20novembro%20de%201933%20a,grupos%20que%20compunham%20a%20constituente>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

¹⁵ WIKIPÉDIA. **Plano Cohen**. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Cohen. Acesso em: 22 fev. 2025.

¹⁶ BRASIL, ref. 14.

¹⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ref. 13.

A Constituição de 1937 restabeleceu o nome oficial do país como "Estados Unidos do Brasil", retomando a nomenclatura da Carta de 1891, e manteve formalmente a República como forma de governo. O sistema presidencialista também foi preservado, porém sob um viés ditatorial, já que o presidente, segundo a Constituinte, permaneceria no cargo até a realização de um plebiscito, o qual jamais ocorreu. Assim, o regime implantado não podia ser considerado verdadeiramente republicano, pois Vargas não foi eleito nem possuía mandato com prazo determinado. Quanto à forma federativa de Estado, embora expressamente prevista, ela se mostrou apenas simbólica, dado o extremo grau de centralização do poder na União e no Executivo, razão pela qual a doutrina classifica esse modelo como um federalismo meramente nominal.¹⁸

Nas palavras do Ministro Roberto Barroso:

Apesar de mantida formalmente, a federação desapareceu, na prática, sob a Constituição de 1937, durante o Estado Novo. Esse quadro só mudou com a Constituição de 1946, que restabeleceu o pacto federativo e fortaleceu a autonomia financeira dos entes periféricos. A ideia era restaurar o sistema de 1891, incorporando as inovações positivas. A centralização foi retomada após o Golpe Militar de 1964: com as Constituições de 1967 e 1969, as rendas e as competências foram concentradas na União. De parte disso, ainda havia os atos institucionais, de conteúdo marcadamente autoritário e centralizador. Aqui se destaca o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, que autorizou ao Presidente da República a prática de atos como a decretação do recesso dos Legislativos locais, a cassação de mandatos eletivos estaduais e municipais, e a deflagração da intervenção federal independentemente da observância dos limites constitucionais pertinentes.¹⁹

Durante a Constituição de 1937, o poder foi altamente centralizado na União, particularmente no Executivo, controlado por Getúlio Vargas durante o regime do Estado Novo. Os governadores estaduais foram subordinados diretamente ao presidente, que os indicava, e os órgãos legislativos, tanto estaduais quanto municipais, foram extintos. Assim, a autonomia dos estados e municípios foi anulada, concentrando todas as decisões políticas e administrativas no governo central.²⁰

Esse cenário marcou o fim de um federalismo efetivo, transformando-o em um modelo apenas simbólico, enquanto Vargas consolidava uma ditadura centralizadora e autoritária. Na prática, todas as decisões políticas e administrativas foram concentradas nas mãos do governo

¹⁸ MARTINS, Flávio. Histórico das Constituições Brasileiras. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626908/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

¹⁹ BARROSO, Luís R. Princípios estruturantes do Estado brasileiro. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621132/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

²⁰ WIKIPÉDIA. **Constituição brasileira de 1937**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1937&oldid=69272085#. Acesso em: 31 jul. 2025.

central, que detinha total controle sobre os estados e municípios. Sob a liderança de Getúlio Vargas, a autonomia federativa foi gradativamente eliminada, instaurando um período de repressão, censura e ausência de participação democrática, o que consolidou um regime ditatorial fortemente centralizador e autoritário.

A partir de 1943, o Estado Novo começou a enfraquecer, especialmente após o Manifesto dos Mineiros, que exigia o retorno à democracia. Antecipando o fim do autoritarismo com o término da Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas aproximou-se dos trabalhadores, intensificando políticas populistas e promulgando a CLT. Essa fase, marcada pelo trabalhismo, buscava preservar sua influência no novo cenário democrático. Em 1945, com a pressão por eleições, Vargas editou o Ato Adicional e iniciou-se a formação de novos partidos. No entanto, o desgaste político levou à sua renúncia forçada em outubro de 1945, marcando o início da Quarta República.²¹

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, que ficou conhecida como um documento de caráter liberal, embora com algumas limitações significativas. Apesar das limitações, a Constituição de 1946²² representou a primeira verdadeira Carta Democrática do Brasil, restabelecendo direitos civis, o voto direto e secreto, a independência dos poderes, além de garantir a liberdade de imprensa e a pluralidade política. A redemocratização promoveu uma maior participação popular, mas também gerou instabilidade política, com disputas eleitorais acirradas e polarização entre diferentes grupos. Esse período marcou o início de um novo ciclo democrático para o país, embora com desafios que mais tarde resultariam em novas turbulências políticas.

Nas palavras do doutrinador Antônio José Barbosa:

Era um Brasil que se modernizava, industrializando-se e urbanizando-se. Nesse período, ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional recuperava sua importância, os Estados também voltavam a contar com a autonomia perdida durante o regime ditatorial, mas sem recuperar todo o campo de atuação de que dispunham na Primeira República.²³

²¹ SILVA, Daniel Neves. **Estado Novo**. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/estado-novo-1937-1945.htm#:~:text=Resumo,presid%C3%A2ncia%2C%20em%20outubro%20de%201945>. Acesso em: 31 jul. 2025.

²² BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 22 fev. 2025.

²³ BARBOSA, Antônio José. **O Federalismo Brasileiro**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovem-senador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 24 ago. 2024.

A Constituição de 1946²⁴ restabeleceu de forma efetiva o federalismo no Brasil, superando o modelo centralizador da Carta de 1937. Os Estados-membros passaram a exercer competências próprias, fortalecendo a descentralização e reafirmando o pacto federativo. Os constituintes buscavam resgatar os princípios clássicos do federalismo republicano de 1891, promovendo maior equilíbrio entre os Poderes e autonomia dos entes federativos. Além disso, a República foi consolidada como forma de governo, com eleições diretas e mandatos fixos, e manteve-se a nomenclatura oficial de “Estados Unidos do Brasil”, em continuidade à tradição iniciada na Primeira República.²⁵

O Brasil nesse período passou por um processo de modernização com industrialização e urbanização aceleradas. Durante a redemocratização, o Congresso Nacional recuperou importância, e os estados retomaram parte da autonomia perdida no Estado Novo, mas não a totalidade da independência que tinham na Primeira República. Apesar de algumas competências retornarem aos estados, o poder permaneceu centralizado na União, que buscava implementar um projeto de modernização uniforme. Assim, houve um equilíbrio entre o fortalecimento do Congresso e a autonomia dos estados, mas com limites impostos pela centralização do poder federal.

Em 1964, um golpe militar foi deflagrado contra o governo de João Goulart. Os militares justificaram a ação como uma necessidade para restaurar a disciplina e a hierarquia nas Forças Armadas, além de conter o que consideravam uma “ameaça comunista” ao país. Os líderes do movimento acreditavam que o regime democrático vigente desde o fim da Segunda Guerra Mundial não havia sido eficaz para impedir essa suposta ameaça. Com a tomada do poder, instaurou-se um regime autoritário, caracterizado pelo fortalecimento do Estado em detrimento das liberdades individuais e pela concentração de poder no Executivo, reduzindo a influência dos poderes Legislativo e Judiciário.²⁶

Segundo o doutrinador Nunes Junior:

Não obstante, com a queda da democracia em 1964, foi outorgada a nova Constituição de 1967. Assim como a Constituição de 1937, implantou novamente um Federalismo nominal, em razão da concentração dos poderes na União. Essa concentração agigantou-se com o Ato Institucional n. 5 (AI 5), de 13 de dezembro de 1968, que

²⁴ BRASIL, ref. 22.

²⁵ MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626908/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

²⁶ CASTRO, Celso. **O golpe de 1964 e a instauração do regime militar**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/artigos/golpe-1964>. Acesso em: 23 fev.2025.

permitiu a nomeação de Governadores e Prefeitos de Capital pelo Presidente da República.²⁷

Após o golpe de 1964, o Brasil viveu sob um regime militar que, em 1967, promulgou uma nova Constituição, estabelecendo um federalismo nominal. Embora formalmente os estados e municípios tivessem autonomia, o poder foi amplamente centralizado na União. A situação foi ainda mais agravada com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 1968²⁸, que permitiu ao presidente nomear diretamente os governadores e prefeitos das capitais, enfraquecendo drasticamente a autonomia local.

Dessa forma, o federalismo, que deveria garantir a descentralização do poder e a autonomia dos entes federativos, tornou-se apenas uma formalidade durante o regime militar. A concentração de decisões no governo central esvaziou a capacidade de estados e municípios de atuarem de forma independente, reforçando um modelo autoritário de governança. Medidas como a nomeação de governadores pelo Executivo Federal e a intervenção direta em administrações locais demonstraram essa centralização. Esse controle rígido permitiu a repressão sistemática de opositores e a limitação de direitos políticos, consolidando um Estado altamente centralizado e marcado pelo autoritarismo.

O ano de 1985 foi um marco importante na história do Brasil, simbolizando o fim da ditadura empresarial-militar e o início do processo de redemocratização. Esse momento decisivo ocorreu em um contexto em que a sociedade brasileira ainda enfrentava sérias ameaças aos seus direitos civis, políticos e sociais, resultados do regime autoritário anterior. A redemocratização teve como principal objetivo restaurar a democracia e garantir os direitos que haviam sido suprimidos durante os anos de repressão, representando uma renovação das liberdades conquistadas anteriormente.²⁹

Em fevereiro de 1987, sob a liderança do deputado Ulysses Guimarães, teve início a Assembleia Nacional Constituinte, reunindo 559 parlamentares para elaborar uma nova

²⁷ NUNES, Junior, Flávio Martins Alves, **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 588.

²⁸ BRASIL. **Ato Institucional nº 5 de 1968**. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

²⁹ PEREIRA, Bárbara Cristina Silva; PINHO, Ângela da Silva; SILVA, Yasmin Pereira de Santana. **A Estrutura Federalista no Brasil**: rebatimentos nas políticas sociais no período, 2019. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_142_1425c6c7cf8c877e.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

Constituição. Esse processo marcou a consolidação da redemocratização do Brasil, encerrando oficialmente o período do regime militar (1964–1985).³⁰

Ao longo de meses de debates, congressistas de diferentes ideologias e segmentos da sociedade trabalharam na construção de um documento que assegurasse direitos fundamentais, garantisse a separação entre os poderes e fortalecesse o Estado Democrático de Direito. Como resultado desse esforço coletivo, no dia 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição, conhecida como "Constituição Cidadã" por seu compromisso com a ampliação das liberdades civis e sociais.

Nas palavras do professor Ricardo Lodi Ribeiro:

O pacto federativo brasileiro, consagrado pela Constituição de 1988, garantiu expressamente a redistribuição da autonomia político-financeira aos entes integrantes da Federação, formada pela União, Estados e Municípios. O modelo eleito, muito embora com a finalidade de promover maior descentralização, acabou mostrando ineficiências sistêmicas, reveladas na concentração de poder no governo central.³¹

O pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988³² buscou descentralizar o poder no Brasil, garantindo autonomia política, administrativa e financeira para os entes federativos: União, estados e municípios. Essa mudança foi uma resposta ao período militar, no qual o governo central detinha forte controle sobre as decisões políticas e econômicas do país.

No entanto, apesar da intenção de fortalecer os estados e municípios, na prática, persistiram diversas desigualdades. A União manteve uma grande parte da arrecadação tributária, repassando recursos aos demais entes por meio de transferências condicionadas. Isso gerou uma dependência financeira dos estados e municípios em relação ao governo federal, comprometendo sua autonomia e dificultando a gestão independente de políticas públicas.

Além disso, muitas competências foram atribuídas aos governos locais sem o devido suporte financeiro, o que criou desafios para a prestação de serviços essenciais, como saúde e educação. Assim, embora a Constituição de 1988 tenha reforçado a descentralização, na prática, a centralização do poder e dos recursos no governo federal ainda limita a autonomia dos demais entes federativos.

Portanto, a trajetória do federalismo no Brasil é uma história de oscilação entre centralização e descentralização, refletindo as transformações políticas, sociais e econômicas

³⁰ DIAS, Fabiana. **Constituição de 1988**. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/constituicao-de-1988>. Acesso em: 05 mar. 2025.

³¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Rio de Janeiro, v.16, n. 1, p. 335-362, jan./jun. 2018.

³² BRASIL, ref. 1.

do país. Desde a autonomia acentuada dos primeiros anos da República, passando pela centralização autoritária do Estado Novo e do regime militar, até chegar à descentralização democrática da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro tem se adaptado continuamente às necessidades e desafios do país.

1.2. FEDERALISMO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO

O federalismo cooperativo no Brasil surgiu após a revolução de 1930, como resultado de acordos intergovernamentais destinados à aplicação conjunta de programas, financiamentos, subvenções e auxílios. Esse modelo se tornou dominante nas organizações estatais federativas, com o objetivo de promover a cooperação livre entre os entes da Federação.³³

A Constituição de 1988,³⁴ também chamada de "Constituição Cidadã", foi crucial para a consolidação dos princípios de cooperação no Brasil. Ela estabeleceu diversos mecanismos e instrumentos para promover a colaboração entre o governo federal, os estados e os municípios. Entre esses mecanismos, destacam-se o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além da criação de conselhos e fóruns intergovernamentais, todos visando a fortalecer a parceria e a coordenação entre as diferentes esferas de governo.

A Carta Magna estabeleceu o federalismo cooperativo no Brasil, especificamente nos artigos 23 e 24³⁵, ao definir as competências comuns e concorrentes. Isso significa que todos os níveis de governo federal, estadual e municipal devem trabalhar juntos para cumprir as tarefas estipuladas pela Constituição.

Esse modelo de cooperação envolve duas fases de decisão: a primeira ocorre em nível federal, onde as medidas a serem implementadas são decididas de forma centralizada, criando uma ação padronizada para todos os entes federativos; a segunda fase acontece em nível estadual ou municipal, em que cada ente adapta a decisão coletiva às suas necessidades e realidades locais, de forma descentralizada.³⁶

³³ ANTONIOLI, Felipe. **Federalismo Cooperativo Brasileiro**, 2014. Artigo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/federalismo-cooperativo-brasileiro/151560719>. Acesso em: 20 jun. 2024.

³⁴ BRASIL, ref. 1.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ TAVARES, Alessandra Schettino. **O Federalismo Cooperativo no Brasil**, o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988, 2009. 55f. Manuscrito. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/federalismo-cooperativo-brasileiro/151560719>. Acesso em: 24 jul. 2024.

Essa cooperação busca a maior eficiência na prestação dos serviços públicos que implantam políticas públicas sociais, evitando a dispersão de recursos ao estabelecer mecanismos de otimização dos esforços.³⁷

O federalismo cooperativo no Brasil vai se caracterizar pela descentralização do poder, autonomia político-administrativa dos entes federados e distribuição de competências comuns e concorrentes entre os entes federativos.³⁸

Paulo Bonavides³⁹ identifica duas possíveis formas de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. A primeira é marcada por uma cooperação desequilibrada, onde um nível de governo exerce mais controle ou influência sobre os outros, enquanto o segundo é mais equilibrado.

Nesse contexto, a cooperação federativa busca a maior eficiência na prestação dos serviços públicos que implantam políticas públicas sociais, evitando a dispersão de recursos ao estabelecer mecanismos de otimização dos esforços.⁴⁰

1.3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

O modelo federal do Estado brasileiro é caracterizado pela autonomia dos entes federativos, ou seja, cada ente, União, estados, municípios e o Distrito Federal, possui autonomia administrativa, financeira, política e a capacidade de auto-organização, conforme estabelecido pela Constituição Federal, sem subordinação entre eles. Embora essa autonomia seja garantida, o sistema federal brasileiro também prevê a cooperação entre os entes federativos, com a União desempenhando papéis de coordenação e supervisão, mas sem impor subordinação. Esse equilíbrio entre autonomia e cooperação possibilita um funcionamento harmonioso do sistema federal, permitindo que as demandas locais sejam atendidas, ao mesmo tempo em que se preserva a unidade nacional.

Para José Afonso da Silva, competência é a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas

³⁷ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 433.

³⁸ ZARDIN, Débora Sangalli, **Os Desafios à consolidação do Federalismo Cooperativo no Brasil: Uma Leitura A Partir Das Competências Constitucionais Materiais Comuns**. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2825/Zardin_Debora_Sangalli.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 ago. 2025.

³⁹ BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta** Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

⁴⁰ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 433.

modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.⁴¹

Na Constituição de 1988⁴², a repartição de competência entre os entes federativos está claramente estabelecida no Capítulo II, que trata da "Organização do Estado", e abrange os artigos 21, 22, 23 e 24. Esses artigos detalham as competências atribuídas à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, visando à organização e ao funcionamento harmônico do sistema federativo. O artigo 21 lista as competências privativas da União, como a defesa nacional e a política externa; o artigo 22 especifica as matérias que são de competência exclusiva da União, como a legislação sobre direito civil e penal; o artigo 23 trata das competências comuns, ou seja, aquelas que podem ser exercidas simultaneamente pela União, estados, municípios e Distrito Federal, como a proteção ao meio ambiente; e o artigo 24 define as competências concorrentes, que são compartilhadas entre a União, os estados e o Distrito Federal, como a legislação sobre educação, saúde e segurança pública.

Dessa forma, a Constituição busca equilibrar as responsabilidades e prerrogativas dos diferentes entes federativos, garantindo a autonomia de cada um, mas também promovendo a cooperação e a uniformidade nas políticas públicas.

Um princípio importante que norteia a distribuição de competências entre os entes federativos no Brasil é o princípio da preponderância do interesse. Esse princípio estabelece que a União deve legislar sobre questões que envolvem o interesse geral, ou seja, aquelas que afetam a totalidade do país. Por outro lado, as matérias que envolvem interesses locais ou regionais devem ser atribuídas aos estados e municípios, que têm a competência para legislar sobre assuntos que dizem respeito diretamente às suas realidades e necessidades específicas.

O princípio da preponderância do interesse busca assegurar que a distribuição de competências seja feita de forma a preservar a eficiência e a justiça nas decisões políticas, levando em consideração os diferentes interesses e a diversidade do território nacional.

Segundo o Ministro Alexandre de Moraes:

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.⁴³

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 685.

⁴² BRASIL, ref. 1.

⁴³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 694.

Desta forma, o princípio da preponderância do interesse visa à racionalização do poder público, garantindo que a União, os estados e os municípios exerçam suas competências de forma harmônica, com respeito às suas respectivas atribuições e buscando a maximização do bem-estar social. Além disso, ele promove a justiça ao assegurar que os interesses regionais e locais não sejam desconsiderados em favor de uma visão centralizadora, permitindo um federalismo mais equilibrado e adequado à diversidade do Brasil.

A repartição de competência trazida pela Constituição Federal de 1988⁴⁴ adotou tanto a repartição vertical quanto a horizontal de competência buscando equilibrar as atribuições entre os entes federados, garantindo a autonomia e a harmonia na atuação de cada um.

No modelo de repartição de competências vertical adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴⁵, observa-se uma atuação concorrente entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em determinadas matérias. Essa forma de distribuição visa a garantir a coexistência harmônica entre os diferentes níveis federativos, permitindo que todos possam legislar sobre temas de interesse comum. No entanto, a Constituinte estabelece que cabe à União editar normas gerais, conforme previsto no artigo 24, § 1º⁴⁶. Isso significa que a União traça as diretrizes fundamentais sobre o tema, estabelecendo um padrão normativo nacional, enquanto os estados e o Distrito Federal e, em algumas hipóteses, os municípios possuem competência suplementar para legislar de forma mais específica, considerando as peculiaridades locais.

No modelo de repartição de competência vertical há atuação concorrente entre a União, os estados e municípios. Os diferentes entes têm competência para legislar sobre determinada matéria, porém a União irá legislar sobre as normas gerais, art. 24, § 1º da CRFB/88⁴⁷. Pedro Lenza afirma que, no modelo vertical:

Finalmente, constata-se que no modelo vertical há uma maior aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em complemento, em “condomínio legislativo”. Já no modelo horizontal, parece haver um maior afastamento, na medida em que a distribuição de competência se mostra bastante rígida e sem interferência de um sobre outro.⁴⁸

São características da repartição vertical de competência a autonomia dos entes federados, a distribuição de competências exclusivas para a União e existência de competências

⁴⁴ BRASIL, ref.1.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 259.

concorrentes, em que tanto a União quanto os estados podem legislar sobre certos temas, desde que respeitados os limites estabelecidos pela Constituição.

O modelo horizontal de repartição de competência determina que cada ente exercerá suas atividades dentro dos limites atribuídos pelo constituinte. Nesse caso, haverá uma atuação dos entes seguindo o que impõe o texto constitucional.

São características do modelo horizontal de competências a distribuição exclusiva de determinadas competências a cada ente federado, bem como a reserva de matérias específicas para que cada um deles as discipline de forma autônoma.

Outro ponto a ser destacado e válido de se salientar é que a distribuição dos poderes nesse modelo pode se dar de 3 modos. Inicialmente, numa ordem crescente e esquematizada identificamos um rol taxativo de competências de cada ente que compõe a Federação. Posteriormente, enumeram-se as competências de prerrogativa da União, enquanto aos Estados que compõem a estrutura se reservam as competências residuais ou não listadas. A conclusão que se chega no modelo horizontal é a promoção de um certo distanciamento entre a União, os Estados e Municípios, por distribuir as competências de forma rígida onde não se observa uma interferência de uns para com os outros.⁴⁹

O poder entre os diferentes níveis de governo na repartição de competências da Constituição Federal foi definido entre competências legislativas e administrativas. As competências legislativas vão definir os temas sobre os quais cada ente federado poderá legislar, ou seja, dizem respeito aos assuntos que cada ente poderá criar normas jurídicas.

Dentro das competências legislativas, existem temas sobre os quais somente a União tem poder de legislar, atribuição denominada de “competência legislativa exclusiva”, e outros sobre os quais a União, os estados e o Distrito Federal podem legislar conjuntamente, chamada de “competência legislativa concorrente”.

As competências administrativas materiais definem as atribuições e responsabilidades no âmbito da organização político-administrativa do Estado. Isso envolve a gestão de serviços e políticas públicas, garantindo que cada ente possa administrar e implementar ações em áreas como saúde, educação e segurança de acordo com as suas atribuições e necessidades locais.

No âmbito das competências administrativas materiais, há assuntos que são de competência exclusiva da União, denominada de “competência administrativa exclusiva”, e outros que poderão ser realizados pela União, estados, Distrito Federal e pelos municípios, chamada de “competência administrativa comum”.

⁴⁹ SILVA, Samuel Marques Pinheiro da; COSTA, Igor da Silva. **A repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-reparticao-de-competencias-na-constituicao-federal-de-1988/697215732>. Acesso em: 31 jul. 2024.

A Constituição Federal também prevê competências ao município e outras para os Estados-membros. Via de regra, os estados possuem competência residual, ou seja, têm competência sobre o que não é exclusivo ou privativo da União ou dos municípios. A competência residual, também chamada de competência remanescente ou reservada, tem previsão no artigo 25, § 1º, da Constituição da República Federal de 1988⁵⁰.

Paulo Roberto⁵¹ afirma que: “a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema complexo para a divisão de competências entre os diferentes entes federativos. De um lado, essas competências foram distribuídas de forma horizontal, concedendo a cada ente federado atribuições exclusivas para atuar em determinadas áreas. Por outro lado, a Constituição previu a competência concorrente, adotando assim um modelo de divisão vertical, seguindo o caminho traçado”.

1.4 A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS QUANTO A LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Historicamente existem relatos que a licitação surgiu na Europa Medieval para atender à demanda existente na época. A Administração Pública precisava adquirir bens, executar obras e/ou serviço, porém não tinha recursos ou condições para fazê-lo⁵².

Na Europa medieval, os Estados utilizavam o sistema “vela e pregão”. O procedimento licitatório da época utilizava como instrumento convocatório um aviso que especificava o local, data e horário previstos para o procedimento.

Nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado ‘vela e pregão’, que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço.⁵³

O sistema de “vela e pregão”, utilizado na Idade Média para contratações públicas, envolvia a divulgação de uma obra ou serviço desejado e o acendimento de uma vela como cronômetro simbólico. Durante o tempo em que a vela queimava, construtores interessados faziam suas ofertas. Quando a vela se extinguia, a obra era adjudicada ao construtor que

⁵⁰ BRASIL, ref., 1.

⁵¹ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio, A Repartição De Competências No Constitucionalismo Brasileiro evolução e confronto com o atual modelo alemão, **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 58, p. 20-34, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>. Acesso em: 24 jul. 2024.

⁵² RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A Evolução da Licitação**. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. Malheiros, 2002. p. 27.

apresentasse a melhor proposta. Embora rudimentar, esse método visava a garantir rapidez, simplicidade e transparência no processo de contratação, estimulando a competição entre os ofertantes.⁵⁴

No contexto histórico das contratações públicas no Brasil, a primeira norma a disciplinar o procedimento licitatório e os contratos foi editada no Império, datada de 14 de maio de 1862, com a 1ª Constituição de 1824⁵⁵ vigente, e perdurou até 1922, com a 2ª Constituição, já no Brasil República.⁵⁶

Dentre as principais inovações trazidas pela norma nas contratações públicas, destacam-se a definição de prazos para apresentação de propostas, exigência de amostras e fornecimento de plantas para obras, cuja execução cabia ao contratado. Inspirado em modelo semelhante ao pregão presencial, o processo incluía sorteio entre os participantes e exigência de fiador. Embora tenha ampliado a transparência e a concorrência, o sistema ainda refletia a centralização típica do regime monárquico.⁵⁷

Di Pietro afirma que, na Constituição de 1967, não havia uma norma expressa sobre o processo licitatório, o que deu origem a duas correntes doutrinárias distintas. A primeira corrente argumentava que o processo licitatório era uma matéria de direito financeiro, cabendo à União legislar sobre normas gerais, enquanto os estados poderiam editar normas suplementares. A segunda corrente considerava o processo licitatório como uma questão de direito administrativo, atribuindo a competência legislativa a cada uma das unidades federativas.⁵⁸

Uma importante controvérsia jurídica surgiu a partir da edição da Lei Federal nº 5.456, de 20 de junho de 1968, que estendeu aos estados e municípios a obrigatoriedade de observância das normas sobre licitações previstas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. O debate se intensificou com o advento do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que, ao tratar das licitações e contratos no âmbito da Administração Pública Federal, previu em seu artigo 85 a aplicação de suas normas gerais também aos demais entes federativos, como

⁵⁴ RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A Evolução da Licitação**. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

⁵⁵ BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 31 jul. 2025.

⁵⁶ ALVES, Ana Paula Gross. A Evolução Histórica das Licitações e o Atual Processo de Compras Públicas em Emergência No Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócio**, v. I, n. II, p. 40-60, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 6 ago. 2025.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 11 set. 2024.

estados, municípios, Distrito Federal e territórios. Esse dispositivo passou a ser interpretado de maneira divergente na doutrina: enquanto alguns defendiam a validade da extensão dessas normas gerais, outros sustentavam sua inconstitucionalidade, sob o argumento de que afrontavam a autonomia legislativa conferida às unidades federativas pela Constituição.⁵⁹

Com a promulgação da Constituição de 1988⁶⁰, ocorreram significativas mudanças no cenário jurídico brasileiro. Pela primeira vez, a Constituição trouxe a expressão “[...] contratados mediante processo de licitação pública [...]”⁶¹, no art. 37, inciso XXI⁶², no capítulo que trata dos princípios e normas gerais da Administração Pública. Além disso, o constituinte originário também abordou a contratação pública em outras partes do texto constitucional, como, por exemplo, no art. 22, inciso XXVII⁶³ e no *caput* do art. 175⁶⁴, em que o tema da contratação pelo Estado é tratado de forma complementar⁶⁵.

O art. 22, XXVII da CRFB/88⁶⁶, com base na repartição vertical de competência, estabelece que é de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública. Já as normas específicas, de acordo com as particularidades de cada ente federativos, podem ser elaborados pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em vários julgados no sentido de que a União possui a competência para edição de normas gerais em relação a licitação e contratos administrativos e os demais entes federativos possuem competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que essas legislações respeitem as normas gerais estabelecidas pela União.

O problema que surge ao conceder à União a competência para estabelecer normas gerais é a necessidade de definir com clareza o que se entende por normas gerais no contexto da legislação sobre licitação e contratação pela Administração Pública. Esse conceito pode ser interpretado de diversas formas, levando a desafios práticos e teóricos. A dificuldade reside, sobretudo, em distinguir o que constitui regra geral de interesse nacional daquilo que representa

⁵⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 11 set. 2024.

⁶⁰ BRASIL, ref. 1.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ MELO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. **A Licitação na Constituição de 1988**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 28 ago. 2024.

⁶⁶ BRASIL, ref. 1.

disciplina específica e de interesse local. Essa indefinição pode gerar conflitos de competência e interferências indevidas na autonomia dos demais entes federativos, especialmente no tocante à adaptação das normas às realidades regionais.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. 2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993. 3. Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações eventualmente já finalizadas com base no dispositivo cuja validade se nega, até a data desde julgamento.⁶⁷

A finalidade da licitação é garantir que a Administração Pública nas suas contratações, em todos os níveis, observe os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que estão elencados no art. 37, *caput*, da CRFB/88⁶⁸.

A legalidade busca garantir que todas as ações da Administração Pública estejam de acordo com a legislação; a impessoalidade visa a assegurar que as contratações sejam feitas com neutralidade, sem favorecimentos pessoais ou discriminação; a moralidade assegura que as ações e contratações públicas sejam conduzidas com ética e integridade; a publicidade assegura a transparência nos processos de contratação, garantindo que a sociedade tenha acesso às informações sobre o processo de licitação e que os atos administrativos sejam acessíveis a

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4658 PR/ PARANÁ**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional. Artigo 34, VII da Lei Estadual paranaense n. 15608/2007. Licitação e contratação. Normas gerais. Hipótese inovadora de dispensa de licitação. Invasão da competência legislativa da união. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade. Modulação dos efeitos. Relatora: Min. Edson Fachin, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414603/false>. Acesso em: 11 set. 2024.

⁶⁸ BRASIL, ref. 1.

todos os cidadãos; e a eficiência assegura a utilização mais eficaz dos recursos públicos, buscando a melhor relação entre custo e benefício.

A nova legislação estabelece, no art. 194⁶⁹, que entra em vigor imediatamente após a sua publicação, ou seja, sem período de vacância. No entanto, o art. 193, inciso II, prevê um período de transição de dois anos, permitindo que a nova lei convivesse com as legislações anteriores. Durante esse período, a Administração Pública podia escolher qual norma aplicar, exceto no caso dos crimes licitatórios, que foram revogados e inseridos no Código Penal.

Dessa forma, a licitação visa a promover a competição, assegurar a escolha da proposta mais vantajosa e evitar práticas corruptas e abusivas na contratação de obras, serviços e fornecimento de bens pelo poder público.

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao. Acesso em: 19 set. 2024.

2 LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021

No dia 1º de abril de 2021, foi sancionada e publicada a Lei nº 14.133/2021⁷⁰, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Essa legislação representa um marco na modernização das licitações e dos contratos administrativos no Brasil, substituindo a Lei nº 8.666/1993⁷¹, a Lei dos Leilões (Lei nº 10.520/2002)⁷² e parte do Regime de Contratação Diferenciada (RDC - Lei nº 12.462/ 2011)⁷³.

A nova legislação licitatória foi criada em resposta à crescente demanda por maior eficiência, transparência e efetividade no combate à corrupção nos processos de contratação pública. Para tanto, promove uma profunda reformulação dos procedimentos licitatórios e contratuais, com o objetivo de modernizar e padronizar práticas administrativas, reduzir burocracias excessivas e fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização.

Alinhando-se às melhores práticas de governança e inovação, a norma busca conferir maior segurança jurídica, ampliar a competitividade e assegurar a qualidade nas contratações realizadas pela Administração Pública, contribuindo para uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021⁷⁴ é resultado de um extenso e cuidadoso processo legislativo, marcado por ampla participação democrática. Seu texto final emergiu de um contexto de diálogo institucional, no qual se destacaram as contribuições de diversos setores

⁷⁰ BRASIL, ref. 69.

⁷¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁷² BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁷³ BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁷⁴ BRASIL, ref. 69.

da sociedade civil e da economia, bem como de especialistas em gestão pública, estudiosos do Direito Administrativo e juristas de renome.

Essa construção coletiva conferiu à nova norma um caráter mais plural, técnico e aderente à realidade da Administração Pública brasileira, fortalecendo sua legitimidade e ampliando seu potencial de efetividade na modernização das contratações públicas.

Entre os principais objetivos da nova lei estão a simplificação dos processos licitatórios, o incentivo à competitividade, a ampliação da transparência, a garantia do desenvolvimento nacional sustentável e a incorporação de novas tecnologias nos procedimentos de acompanhamento e fiscalização das contratações públicas.

Além disso, a nova legislação visa a aprimorar a segurança jurídica nas relações contratuais, oferecendo maior clareza quanto às normas aplicáveis e introduzindo mecanismos mais eficazes de resolução de conflitos, como a arbitragem e o diálogo competitivo, este último uma inovação relevante ao permitir que a Administração, diante de contratações complexas, dialogue com os licitantes antes da apresentação das propostas, de modo a identificar a solução mais adequada às suas necessidades.

Este capítulo tem por objetivo examinar o processo legislativo que culminou na promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, abordando sua tramitação, vigência, principais objetivos e inovações introduzidas no âmbito do Direito Administrativo.

A análise partirá do percurso legislativo do projeto até sua efetiva implementação, com ênfase nas mudanças substanciais em relação ao regime anterior estabelecido pela Lei nº 8.666/1993⁷⁵.

Ao longo deste capítulo, pretende-se oferecer uma compreensão aprofundada das transformações trazidas pela nova norma e dos impactos concretos que essas alterações produzem na atuação da Administração Pública e na dinâmica dos agentes envolvidos no processo licitatório, consolidando, assim, um novo paradigma normativo no cenário das contratações governamentais.

⁷⁵ BRASIL, ref. 71.

2.1 O PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E A SUA VIGÊNCIA

A nova lei de licitações surge em um contexto de evolução constante das práticas de contratação no setor público, visando a modernizar e aprimorar os procedimentos, tornando-os mais eficientes, transparentes e alinhados com os princípios da boa gestão e economicidade.

A Lei nº 14.133/2021⁷⁶ teve início no Senado Federal, em maio de 2013, com a criação da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, pelo Ato nº 19, de 28 de maio. O propósito original não era substituir integralmente a Lei nº 8.666/1993⁷⁷, mas atualizar e modernizar seus dispositivos para atender às demandas contemporâneas da administração pública.⁷⁸

Essa lei, que completava 20 anos na época, era amplamente reconhecida por ter sido um marco regulatório fundamental para a Administração Pública, mas que, ao longo do tempo, começou a apresentar deficiências diante de novos desafios e demandas.

A criação dessa comissão marcou o início formal de um amplo processo de modernização do marco regulatório das licitações e contratos administrativos, reconhecendo a necessidade de adequar a legislação às novas realidades sociais, econômicas e tecnológicas do país.

O processo legislativo da legislação licitatória durou por quase oito anos, atravessando por três legislaturas, três mandatos presidenciais, incluindo um processo de impeachment presidencial e uma renovação parlamentar sem paralelos na eleição de 2018. Logo, não há um “único legislador”, mas vários legisladores, em diferentes contextos políticos e momentos históricos.⁷⁹

A Lei nº 14.133/2021⁸⁰, que institui o novo marco legal de licitações e contratos administrativos, foi fruto de um processo legislativo democrático e amplamente participativo. Ao longo de quase uma década de debates, diversas instituições e segmentos da sociedade civil organizada, como associações de juristas, especialistas em gestão pública e representantes de órgãos de controle, contribuíram ativamente para sua formulação. Essas contribuições não se limitaram ao Poder Legislativo; audiências públicas e consultas abertas foram realizadas para

⁷⁶ BRASIL, ref. 69

⁷⁷ BRASIL, ref. 71.

⁷⁸ AMORIM, Vitor. **A origem da nova Lei de Licitações**. 2022. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ BRASIL, ref. 69.

garantir que as necessidades e preocupações dos diferentes setores fossem ouvidas e incorporadas.

A Comissão era formada por 8 senadores: Vital do Rêgo, Kátia Abreu, Waldemir Moka, Francisco Dornelles, Eduardo Suplicy, Aloysio Nunes Ferreira, Armando Monteiro e Wilder Morais, que tinham o período de sessenta dias para debater e apresentar uma proposta de atualização para a Lei nº 8.666/93⁸¹. O presidente da comissão era o senador Vital do Rêgo, e cabe ressaltar que o objetivo neste momento era fazer uma atualização da legislação licitatória daquela época.⁸²

O texto da PLS nº 559/2013⁸³ passou por uma série de análises e discussões detalhadas por diferentes comissões permanentes. Inicialmente, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) revisou o conteúdo, seguida pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, posteriormente, pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI). Cada uma dessas comissões trouxe suas perspectivas e contribuições específicas, enriquecendo o debate e aprimorando o conteúdo do projeto.

Finalmente, a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) apresentou um relatório substitutivo em 9 de novembro de 2016, elaborado pelo senador Fernando Bezerra, que propôs alterações significativas ao texto original da Comissão Temporária.

Após as análises feitas pelas comissões permanentes e a apresentação do relatório substitutivo pelo senador Fernando Bezerra, o texto elaborado pela Comissão Temporária recebeu cinquenta e seis emendas.

Em 13 de dezembro de 2016, o texto final do PLS nº 559/2013⁸⁴ foi aprovado, marcando um importante avanço no processo legislativo. Posteriormente, em fevereiro de 2017, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados para continuidade da análise, onde foi autuado como PL nº 6.814/2017⁸⁵. Isso demonstrou a complexidade e a importância do projeto, que passou por diversas etapas e contribuições antes de ser formalmente apresentado.

A tramitação da PL nº 6.814/2017⁸⁶ revelou-se bastante complexa e abrangente, pois envolvia atribuições de múltiplas comissões na Câmara dos Deputados. Em decorrência disso,

⁸¹ BRASIL, ref. 71.

⁸² BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.814, de 2017**. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4728346&ts=1593989881341&disposition=inline>. Acesso em: 1º dez. 2024.

⁸³ BRASIL. **Projeto de Lei nº 559, 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926?o=t>. Acesso em 23 fev. 2025.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ BRASIL, ref. 82.

⁸⁶ *Ibid.*

tornou-se necessário criar uma Comissão Especial conforme o artigo 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁸⁷.

Essa Comissão Especial foi formada com o objetivo de realizar uma análise detalhada e aprofundada da matéria, garantindo que todas as nuances e implicações fossem devidamente consideradas.

A presidência da comissão ficou a cargo do deputado Augusto Coutinho do Partido Solidariedade de Pernambuco, que trouxe sua experiência e liderança para coordenar os trabalhos. O relator designado, deputado João Arruda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro do estado do Paraná (PMDB/PR), teve a responsabilidade de elaborar o relatório final, incorporando as diversas emendas e sugestões apresentadas durante o processo.

O processo legislativo, por sua natureza, envolveu múltiplas iniciativas parlamentares voltadas à consolidação e atualização do regime jurídico das contratações públicas. Um exemplo expressivo dessa dinâmica ocorreu em 28 de fevereiro de 2018, quando o então líder da minoria na Câmara dos Deputados, o deputado José Guimarães do Partido dos Trabalhadores do estado do Ceará (PT/CE), apresentou requerimento de Apensação do Projeto de Lei nº 6.814/2017⁸⁸ ao PL nº 1.292/1995⁸⁹. A solicitação teve por base o artigo 143, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que determina a junção de proposições com temática conexa ou correlata, conferindo precedência ao projeto mais antigo.⁹⁰

O requerimento foi aceito, e a Mesa Diretora da Casa decidiu pelo apensamento do PL nº 6.814/2017⁹¹ ao PL nº 1.292/1995⁹², que passou a ser o projeto principal. O nome da Comissão Especial foi alterado para se referir ao PL nº 1.292/1995⁹³.

⁸⁷ BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁸⁸ BRASIL, ref. 82.

⁸⁹ BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.292, de 1995**. Altera a Lei nº 9 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (ÀS COMISSÕES DE TRABALHO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 2º II) Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12JAN1996.pdf#page=574>. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁹⁰ AMORIM, Victor. **Perspectivas de tramitação do projeto da nova Lei de Licitações em seu retorno ao Senado Federal**. Observatório da Nova Lei de Licitações, dez. 2019. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2019/12/04/perspectivas-de-tramitacao-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes-em-seu-retorno-ao-senado-federal/> Acesso em: 15 out. 2024.

⁹¹ BRASIL, ref. 82

⁹² BRASIL, ref. 89

⁹³ *Ibid.*

Após inúmeras audiências públicas, a Comissão Especial aprovou, em 5 de dezembro de 2018, um relatório do Deputado João Arruda, que continha um novo texto substitutivo ao elaborado pelo Senado Federal.

A tramitação do Projeto de Lei nº 1.292/1995⁹⁴ foi retomada no Plenário da Câmara dos Deputados em 8 de maio de 2019, ocasião em que foram apresentadas 117 emendas ao texto original. Diante da expressiva quantidade de sugestões de alteração, o Deputado Augusto Coutinho foi nomeado relator *ad hoc*, com a responsabilidade de unificar e analisar as propostas.

Como fruto desse esforço de consolidação, foi apresentado em 17 de junho de 2019 um novo parecer, de natureza geral e com texto reformulado, refletindo as diversas contribuições recebidas ao longo do processo legislativo.

Após o envio do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados e a autuação do PL nº 4.253/2020 [18], o Presidente do Senado Federal, em despacho datado de 02/12/2020, determinou o apensamento do PL nº 1.292/1995 aos PLS nº 163/1995 e nº 559/2013, tornando possível o retorno do texto (ou parte dele) então aprovado no SF em dezembro de 2016.⁹⁵

Após acordos de lideranças, uma Subemenda Substitutiva Global foi aprovada como "texto-base" em 25 de junho de 2019. Finalmente, nas sessões dos dias 10, 11 e 17 de setembro de 2019, o texto definitivo do substitutivo foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal em 10 de outubro de 2019⁹⁶.

No contexto da nova lei de licitações, o Senado Federal atuou como casa iniciadora, enquanto a Câmara dos Deputados desempenhou o papel de casa revisora, conforme o sistema legislativo bicameral brasileiro.

Nesse processo, quando um projeto de lei é aprovado por uma das casas, ele é revisado pela outra em um único turno de discussão e votação. Se a casa revisora aprovar o projeto, ele é enviado para sanção ou promulgação; caso contrário, ele é arquivado. Caso venha a sofrer emendas, o projeto de lei retornará à casa iniciadora para nova apreciação.

Durante 2020, as comissões permanentes enfrentaram um ano atípico: as restrições impostas pela pandemia da covid-19 paralisaram quase totalmente suas atividades a partir de março, interrompendo os debates iniciais em Comissões de Assuntos Econômicos,

⁹⁴ BRASIL, ref. 89.

⁹⁵ AMORIM, Victor. A origem da Nova Lei de Licitações. **Observatório da Nova Lei de Licitações**, mai. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20com%20o%20intento,%E2%80%9Creal%20vontade%E2%80%9D%20dos%20legisladores>. Acesso em: 15 out. 2024.

⁹⁶ *Ibid.*

Infraestrutura e Constituição e Justiça e levando muitos projetos prioritários a serem deixados de lado.

Esse contexto inédito inviabilizou o cumprimento do cronograma previsto para a análise do substitutivo da Câmara, que passaria pelas comissões de Assuntos Econômicos, Infraestrutura e Constituição e Justiça, e atrasou projetos prioritários para os parlamentares. Só após a retomada das atividades legislativas no Senado foi possível retomar os debates, completar a tramitação regular e encaminhar o texto revisado ao Plenário.

Em 1º de dezembro de 2020, os líderes partidários do Senado definiram que o PL nº 4.253/2020⁹⁷, substitutivo da Câmara, fosse incluído na pauta de 10 de dezembro, com o senador Antônio Anastasia (Partido Social Democrático de Minas Gerais, PSD-MG) como relator. Nesse dia, ele apresentou o Parecer nº 181/2020-PLEN/SF⁹⁸, declarando o projeto constitucional, juridicamente válido, tecnicamente adequado e contendo ajustes redacionais, e em seguida foi aprovado por votação simbólica via deliberação remota.

Com o fim da sessão legislativa e o início do recesso, o Senado, amparado no inciso V do art. 98 do Regimento Interno, optou por revisar sistematicamente o texto antes de submetê-lo novamente ao Plenário. Em 19 de fevereiro de 2021, a Comissão Diretora apresentou o Parecer nº 10/2021 com redação final, que foi republicado em 5 de março após ajustes envolvendo a liderança do governo e técnicos do Ministério da Economia. Por fim, em 10 de março, o Plenário aprovou a versão final do PL, encerrando sua tramitação no Senado.

⁹⁷ BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.253/2020**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; altera as Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1673870504104&disposition=inline>. Acesso em: 24 jun. 2025.

⁹⁸ BRASIL. **Parecer nº 181, de 2020 - PLEN/SF**. De PLENÁRIO, sobre Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013), que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; altera as Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: https://www.google.com/search?q=Parecer+n%C2%BA+181%2F2020-PLEN%2FSF&oq=Parecer+n%C2%BA+E2%80%AF181%2F2020-PLEN%2FSF&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTeZnJvqMGoxNagCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 28 jun. 2025.

O presidente da República vetou 28 dispositivos da PL nº 4.253/2020⁹⁹, justificando os vetos ao Congresso Nacional na Mensagem nº 118, de 1º de abril de 2021¹⁰⁰, classificada como "Veto nº 13" pela Mesa Diretora do Congresso Nacional.

Em 1º de junho de 2021, o Congresso Nacional rejeitou os vetos aos § 2º do art. 37; § 1º do art. 54, § 4º do art. 115 e § 2º do art. 175. Os autógrafos dos vetos derrubados foram enviados à presidência da República e, em 10 de junho de 2021, ocorreu a promulgação das partes vetadas, que passaram a integrar a Lei nº 14.133/2021 a partir da publicação em 11 de junho de 2021. Esta publicação representou o marco final do processo legislativo que resultou na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.¹⁰¹

A nova legislação licitatória entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro imediatamente após a sua publicação, conforme o disposto em seu art. 194¹⁰², ou seja, sem qualquer período de vacância. No entanto, no art. 193, inciso II, prevê um período de transição de dois anos, durante o qual a nova lei conviveria com as legislações anteriores sobre licitações e contratos, como a Lei nº 8.666/1993¹⁰³, a Lei do Pregão Lei nº 10.520/2002¹⁰⁴ e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), Lei nº 12.462/2011¹⁰⁵.

Durante o período de transição previsto pela Lei nº 14.133/2021¹⁰⁶, a Administração Pública podia escolher qual legislação aplicar às suas contratações, considerando as especificidades de cada caso, exceto no que diz respeito aos crimes licitatórios, que foram imediatamente revogados e inseridos em um capítulo próprio no Código Penal.

Contudo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 1.167/2023¹⁰⁷, prorrogando até 30 de dezembro de 2023 a vigência de três legislações

⁹⁹ BRASIL, ref. 97.

¹⁰⁰ BRASIL. **Mensagem nº118, de 1º de abril de 2021**. Senhor Presidente do Senado Federal, Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei no 4.253, de 2020 (nº 6.814/17 na Câmara dos Deputados): “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-118.htm#:~:text=%E2%80%9CA%20proposta%20legislativa%20disp%C3%B5e%20que,antes%20da%20celebrat%C3%A7%C3%A3o%20do%20contrato. Acesso em: 24 jun. 2025.

¹⁰¹ AMORIM, Victor. A origem da Nova Lei de Licitações. **Observatório da Nova Lei de Licitações**, mai. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text= Nesse%20sentido%2C%20com%20o%20intento,%E2%80%9Creal%20vontade%E2%80%9D%20dos%20legisladores>. Acesso em: 15 out. 2024.

¹⁰² BRASIL, ref. 69.

¹⁰³ BRASIL, ref. 71.

¹⁰⁴ BRASIL, ref. 72.

¹⁰⁵ BRASIL, ref. 73.

¹⁰⁶ BRASIL, ref. 69.

¹⁰⁷ BRASIL. **Medida Provisória, nº 1.167, de 31 de março de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de

importantes para as compras públicas no Brasil: a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993¹⁰⁸), o Regime Diferenciado de Contratações (RDC - Lei nº 12.462, de 2011¹⁰⁹) e a Lei do Pregão (Lei nº 10.520, de 2002¹¹⁰). Essa medida foi publicada em uma edição extra do Diário Oficial da União em 31 de novembro de 2023.

A partir de janeiro de 2024, as compras públicas no Brasil passaram a seguir exclusivamente as regras da Lei nº 14.133/2021¹¹¹. Para facilitar a transição, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) estabeleceu diretrizes para União, estados e municípios.

As Leis nº 8.666/1993¹¹², nº 10.520/2002¹¹³ e dispositivos do RDC, (art. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011¹¹⁴) foram revogados em 30 de dezembro, e, a partir dessa data, o sistema de Compras do Governo Federal passou a apenas aceitar contratações baseadas na nova legislação. Editais seguindo as normas antigas só puderam ser publicados até 29 de dezembro.¹¹⁵

2.2 COMPARATIVO ENTRE A LEI Nº 8.666/93 E A LEI Nº 14.133/2021

A promulgação da Lei nº 14.133/2021¹¹⁶ representou uma profunda reformulação no regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil, culminando na revogação, a partir de 31 de dezembro de 2023, das principais normas até então vigentes: a tradicional Lei nº 8.666/1993¹¹⁷, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002¹¹⁸) e parte significativa da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011¹¹⁹, especificamente os artigos 1º ao 47-A). Mais do que uma simples substituição normativa, essa transição configura uma ruptura

julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

¹⁰⁸ BRASIL, ref. 71

¹⁰⁹ BRASIL, ref. 73

¹¹⁰ BRASIL, ref. 72

¹¹¹ BRASIL, ref. 69.

¹¹² BRASIL, ref. 71.

¹¹³ BRASIL, ref. 72.

¹¹⁴ BRASIL, ref. 73.

¹¹⁵ NOVA Lei de Licitações. Gestão divulga diretrizes sobre transição definitiva para a nova Lei de Licitações e Contratos. **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/gestao-divulga-diretrizes-sobre-transicao-definitiva-para-a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 25 jun. 2025.

¹¹⁶ BRASIL, ref. 69.

¹¹⁷ BRASIL, ref. 71.

¹¹⁸ BRASIL, ref. 72.

¹¹⁹ BRASIL, ref. 73.

paradigmática, na medida em que incorpora avanços substanciais voltados à modernização da gestão pública.

O novo diploma legal, portanto, não apenas atualiza a legislação às exigências contemporâneas de eficiência, integridade e responsabilidade, como também busca superar deficiências estruturais observadas ao longo de quase três décadas de aplicação da antiga Lei nº 8.666/1993¹²⁰.

Fazer um comparativo entre a antiga e a nova legislação de licitações e contratos administrativos é essencial para compreender as transformações promovidas pelo novo marco regulatório. Tal comparação permite identificar não apenas os avanços institucionais e operacionais incorporados pela Lei nº 14.133/2021¹²¹, mas também suas eventuais limitações frente à experiência acumulada sob a égide da Lei nº 8.666/1993¹²².

No que se refere ao âmbito de aplicação, verifica-se uma distinção significativa entre os dois marcos legais. A antiga lei de licitações possuía uma abrangência normativa mais ampla e menos precisa quanto às exclusões, sendo comumente aplicada, por analogia ou diretamente, a uma variedade maior de entidades da administração indireta, inclusive empresas estatais em determinadas situações.

Art. 1º da Lei 8.666/93: 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.¹²³

Quando editada, a Lei nº 8.666/1993¹²⁴ previa, em seu artigo 1º, a aplicação de suas normas às empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público, sem estabelecer distinções específicas.

No entanto, esse cenário começou a se modificar com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998¹²⁵, que introduziu a previsão de um regime jurídico próprio para as estatais, desvinculado da legislação geral de licitações.

¹²⁰ BRASIL, ref. 71.

¹²¹ BRASIL, ref. 69.

¹²² BRASIL, ref. 71.

¹²³ BRASIL, ref. 71.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Ainda assim, essa separação normativa só foi efetivada em 2016, com a edição da Lei nº 13.303¹²⁶, que passou a disciplinar de forma específica e autônoma as licitações e contratos das empresas estatais. Apesar disso, o artigo 1º da Lei nº 8.666/1993¹²⁷ não chegou a ser formalmente alterado, mantendo, até sua revogação, uma redação que conferia aparente abrangência geral.

Na prática, contudo, consolidou-se o entendimento de que, a partir da vigência da Lei nº 13.303/2016¹²⁸, as estatais passaram a seguir exclusivamente esse novo regime jurídico, o que foi reforçado de maneira inequívoca pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo, ao excluí-las expressamente de seu escopo de aplicação.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao contrário do regime anterior, delimita de forma mais precisa os entes sujeitos às suas disposições, aplicando-se à Administração Pública Direta de todas as esferas federativas: União, estados, Distrito Federal e municípios, e abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, desde que no exercício de atividades tipicamente administrativas.

Além disso, sua incidência alcança as autarquias e fundações públicas, reforçando o caráter abrangente do novo regime jurídico. No entanto, a norma exclui expressamente as empresas estatais, como empresas públicas e sociedades de economia mista, que continuam reguladas por legislação própria, notadamente pela Lei nº 13.303/2016¹²⁹, conhecida como Lei das Estatais.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos possui um campo de aplicação amplo, abrangendo diversas modalidades de contratação pública, conforme estabelecido em seu texto normativo. Aplica-se à alienação e concessão de direito real de uso de bens, à compra, inclusive por encomenda, à locação, à concessão e permissão de uso de bens públicos, à prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados, à execução de obras e

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm Acesso em: 25 jun. 2025.

¹²⁶ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

¹²⁷ BRASIL, ref. 71.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ BRASIL, ref. 126.

¹³⁰ *Ibid.*

serviços de arquitetura e engenharia, bem como às contratações relacionadas à tecnologia da informação e da comunicação.

Além dessas hipóteses, o art. 184 da referida lei dispõe que suas normas serão aplicáveis, no que couber e na ausência de regulamentação específica, aos convênios, acordos, ajustes e demais instrumentos congêneres firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme disciplinado em regulamento do Poder Executivo federal.¹³⁰

Com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, observou-se uma ampliação significativa no rol de princípios que orientam o processo licitatório e a execução contratual na Administração Pública.

Além de reafirmar aqueles já consagrados pela antiga Lei Geral de Licitações, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e publicidade, o novo diploma incorporou uma gama mais extensa e detalhada de diretrizes que buscam consolidar uma cultura administrativa voltada à eficiência e à governança pública.

Essa densificação principiológica revela não apenas uma atualização conceitual, mas também uma tentativa de direcionar de forma mais clara a atuação dos agentes públicos, favorecendo a tomada de decisões técnicas, éticas e comprometidas com os resultados sociais e econômicos das contratações públicas.

Art. 5º da Lei nº 14.133/2021: Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).¹³¹

O princípio do planejamento, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021¹³², destaca-se como fundamento essencial das contratações públicas, impondo à Administração o dever de estruturar previamente suas ações, em alinhamento com o princípio da eficiência, art. 37 da CRFB/88¹³³ e com o Decreto-Lei nº 200/1967¹³⁴. A nova lei reforça essa diretriz ao prever instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA), que deve estar em consonância com o planejamento estratégico e ser amplamente divulgado, e o Estudo

¹³⁰ BRASIL, ref. 69.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ BRASIL, ref. 1.

¹³⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

Técnico Preliminar (ETP), documento que inaugura o processo de contratação ao justificar o interesse público e embasar tecnicamente as futuras etapas. Com isso, consolida-se o planejamento como etapa indispensável para assegurar maior racionalidade, eficiência e efetividade nas licitações e contratos administrativos.¹³⁵

O princípio da segregação de funções, expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021¹³⁶, consiste na distribuição de responsabilidades entre diferentes agentes públicos ao longo das fases da licitação e da execução contratual, com o objetivo de evitar a concentração de poder e prevenir conflitos de interesse, fraudes e erros.

Embora não estivesse expressamente consagrado na antiga lei de licitações a previsão do princípio da segregação de funções, sua aplicação prática já era amplamente defendida pela doutrina especializada e adotada pelos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, em diversas manifestações, recomendava a adoção dessa diretriz como forma de mitigar riscos e promover maior segurança jurídica nos processos licitatórios e contratuais.

TCU – Acórdão 5615/2008

1.7.1. Que observe em suas unidades gestoras o princípio de segregação de funções que consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor¹³⁷

Uma observação importante diz respeito à evolução do princípio da publicidade no novo regime jurídico das contratações públicas. Enquanto na antiga lei de licitações a publicidade era tratada como um princípio absoluto, com exceção apenas ao sigilo das propostas até a sua abertura, conforme previsto no art. 3º, § 3º¹³⁸, a fim de garantir a isonomia e evitar favorecimentos, a nova lei licitatória manteve esse princípio, mas o adaptou às necessidades atuais da Administração Pública.

¹³⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 28 jun. 2025.

¹³⁶ BRASIL, ref. 69.

¹³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União Segunda Câmara. **Acórdão 5615/2008**. Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I; 17, inciso I; 143, inciso I; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em julgar as contas a seguir relacionadas regulares com ressalva, dar quitação aos responsáveis, fazer as determinações e enviar cópia deste Acórdão, conforme os pareceres emitidos nos autos: Relator Raimundo Carreiro. 3 dez.2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ACORD%25C3%2583O%25205615%252F2008/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em 6 ago. de 2025.

¹³⁸ BRASIL, ref. 71.

Introduziu-se expressamente, na nova lei de licitações, a possibilidade de diferimento do conteúdo das propostas até o momento da abertura, garantindo sua confidencialidade até então. Essa medida tem por objetivo assegurar a integridade do processo competitivo, prevenindo condutas que possam comprometer a isonomia entre os licitantes e garantindo que todas as propostas sejam analisadas de forma simultânea e imparcial, sem qualquer favorecimento prévio.

Art. 24 da Lei 14.133/2021. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;¹³⁹

Em complemento a essa previsão, a nova legislação também passou a admitir o sigilo temporário de determinadas informações estratégicas, como o orçamento estimado da contratação, desde que essa medida seja devidamente fundamentada e não impeça o acesso por parte dos órgãos de controle interno e externo.

Durante esse período, a Administração Pública tem o dever de divulgar aos interessados todos os elementos técnicos, quantitativos e demais dados essenciais à formulação adequada das propostas, de modo a preservar a transparência e permitir a justa competição entre os participantes, mesmo diante do uso de mecanismos de confidencialidade.

Neste contexto de aprimoramento normativo, observa-se que a Lei nº 14.133/2021¹⁴⁰ ampliou e detalhou de forma significativa os objetivos da licitação em relação à legislação anterior. A nova legislação não apenas reafirma finalidades tradicionais, como a seleção da proposta mais vantajosa e o tratamento isonômico entre os licitantes, mas também incorpora expressamente metas voltadas à eficiência, à prevenção de práticas lesivas, ao incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável, refletindo uma visão mais moderna, estratégica e alinhada às demandas da Administração Pública contemporânea.

Entre os objetivos elencados pela nova lei estão: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, considerando inclusive o ciclo de vida do objeto contratado; garantir o tratamento isonômico entre os licitantes e fomentar a justa competição; prevenir contratações com sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento na execução contratual; além de incentivar a inovação e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

¹³⁹ BRASIL, ref. 69.

¹⁴⁰ *Ibid.*

A menção ao ciclo de vida do objeto é um dos avanços relevantes da nova legislação, pois orienta a Administração a considerar não apenas o custo imediato da contratação, mas também os custos futuros com manutenção, operação, descarte ou atualização, promovendo uma visão mais estratégica e eficiente da gestão pública.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos promoveu uma reformulação significativa no modelo de gestão das contratações públicas, ao reforçar a profissionalização, a responsabilização e a qualificação técnica dos agentes envolvidos. A substituição das tradicionais comissões de licitação por modelos mais dinâmicos e individualizados, como o agente de contratação, evidencia a valorização da atuação técnica e da integridade funcional como fundamentos essenciais para a condução dos processos licitatórios.

Nesse mesmo sentido, a nova legislação também fortalece o papel estratégico das contratações públicas como instrumento de indução de políticas públicas, ao estimular a adoção de inovações e de práticas sustentáveis, contribuindo de forma direta para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país.

Alinhado a essa perspectiva de aprimoramento institucional, o art. 7º¹⁴¹ da nova lei estabelece requisitos específicos para os agentes públicos designados para atuar nas licitações e nos contratos administrativos. A norma confere preferência aos servidores integrantes dos quadros permanentes da Administração Pública, exigindo, adicionalmente, que possuam atribuições relacionadas à matéria, formação compatível com a função ou certificação profissional expedida por escola de governo mantida pelo poder público.

Ademais, com o objetivo de prevenir situações de favorecimento e assegurar a imparcialidade, é vedada a participação de agentes que mantenham vínculo conjugal, familiar até o terceiro grau ou profissional com licitantes ou contratados habituais da Administração. Trata-se de uma medida clara de combate ao nepotismo e aos conflitos de interesse, fortalecendo a integridade e a credibilidade do sistema de contratações públicas.

Segundo o professor Rafael Oliveira: “A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos apresenta salutar preocupação com a eficiência e com a moralidade administrativa ao dispor sobre os agentes públicos responsáveis pelo procedimento de licitação e de contratação pública que deverão ser designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade administrativa, ou outra autoridade indicada pela lei.”¹⁴²

¹⁴¹ BRASIL, ref. 69

¹⁴² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Agentes de contratação na nova Lei de Licitações. **Blog Zenite**, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/agentes-de-contratacao-na-nova-lei-de-licitacoes/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2025.

Diferentemente do regime estabelecido pela Lei nº 8.666/1993¹⁴³, que previa a obrigatoriedade de comissões permanentes ou especiais compostas por, no mínimo, três membros para o julgamento das propostas e demais atos do certame, a nova lei de licitações criou a figura do agente de contratação. Esse agente atua de forma unipessoal, sendo o responsável direto pela condução da licitação, desde a fase preparatória até a adjudicação, podendo ser auxiliado por equipe de apoio.

Dessa forma, com clara inspiração na antiga Lei do Pregão, que indicava a condução do procedimento pelo pregoeiro, com auxílio da equipe de apoio (art. 3º, IV, da Lei 10.520/2002), a nova Lei de Licitações estipula que a licitação será conduzida por “agente de contratação”, auxiliado pela equipe de apoio, que será indicado pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento da licitação (art. 8.º da NLLC). Frise-se: o art. 8º da NLLC menciona “servidores efetivos”, mas não exige, necessariamente, a estabilidade, o que abre a possibilidade de indicação de servidores em estágio probatório para a função de agente de contratação.¹⁴⁴

Embora o agente de contratação detenha a competência para tomar decisões e praticar os atos necessários ao desenvolvimento da licitação, ele pode contar com o apoio de uma equipe técnica ou assessoria especializada, quando necessário, para subsidiar suas ações com análises técnicas e jurídicas.

Uma das discussões que tem gerado divergência na doutrina diz respeito à natureza jurídica dos dispositivos que tratam da designação dos agentes de contratação, especialmente os arts. 6º, inciso LX, e 8º da Lei 14.133/2021¹⁴⁵. O ponto central do debate é se tais dispositivos devem ser classificados como normas gerais, de observância obrigatória por todos os entes federativos, ou como normas específicas, cuja aplicação dependeria da autonomia legislativa de cada ente.

Adotando uma posição que valoriza o pacto federativo, entende-se que os arts. 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021¹⁴⁶ não devem ser interpretados como normas gerais impositivas, mas sim como normas de caráter específico, cuja aplicação deve respeitar a competência de cada ente federativo para dispor sobre o regime jurídico de seus servidores. Isso significa que a exigência de que o agente de contratação seja, obrigatoriamente, servidor efetivo ou empregado

¹⁴³ BRASIL, ref. 71.

¹⁴⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Agentes de contratação na nova Lei de Licitações. **Blog Zenite**, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/agentes-de-contratacao-na-nova-lei-de-licitacoes/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2025.

¹⁴⁵ BRASIL, ref. 69.

¹⁴⁶ *Ibid.*

público deve ser compreendida à luz da autonomia constitucional assegurada aos entes para estruturar sua Administração Pública, respeitando, assim, os princípios do federalismo e da descentralização administrativa.¹⁴⁷

No que diz respeito às particularidades dos agentes responsáveis em modalidades específicas de licitação, a nova legislação também trouxe inovações importantes. Nas contratações voltadas para bens e serviços especiais, por exemplo, o modelo que privilegia o agente de contratação individual pode ser flexibilizado, permitindo que ele seja substituído por uma comissão de contratação, composta por diversos membros, a fim de agregar maior expertise e pluralidade de análises técnicas.

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

[...]

§ 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:

[...]

XI - o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão;¹⁴⁸

Ademais, na modalidade de diálogo competitivo, instrumento recente introduzido pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos para lidar com contratações de alta complexidade, a constituição de uma comissão de contratação torna-se obrigatória, reconhecendo a necessidade de uma atuação colegiada e multidisciplinar para conduzir as fases de diálogo e apresentação das propostas. Essa exigência decorre da própria natureza da modalidade, que demanda interlocução qualificada entre a Administração e os licitantes para a construção conjunta de soluções técnicas viáveis.

No que tange à participação dos agentes de contratação nas diversas modalidades licitatórias, a nova legislação também detalha suas atribuições de forma mais precisa, adaptando-as às especificidades de cada procedimento. Por exemplo, na modalidade em que o critério de julgamento é a melhor técnica ou a combinação de técnica e preço, a avaliação das propostas técnicas fica a cargo de uma banca técnica especializada, responsável por atribuir as notas e realizar o julgamento qualitativo. Contudo, apesar dessa participação colegiada na análise técnica, a condução formal da licitação permanece sob a responsabilidade do agente de contratação, que centraliza as decisões administrativas do processo.

¹⁴⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

¹⁴⁸ BRASIL, ref. 69.

Já na modalidade de leilão, as disposições referentes ao agente de contratação sofreram poucas alterações em relação ao regime anterior. Em ambas as legislações, o agente pode ser tanto um servidor público quanto um leiloeiro oficial, conforme previsto nas normas específicas que regem essa atividade.

A novidade trazida pelo novo marco legal consiste na previsão expressa de um procedimento para a escolha do leiloeiro ou do servidor responsável pela condução do leilão, buscando conferir maior transparência e formalidade à seleção desse agente, o que contribui para a segurança jurídica e a legitimidade do processo licitatório.

Um dos pontos que suscitam maior debate jurídico no âmbito da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos diz respeito à previsão contida no art. 10¹⁴⁹, que trata da possibilidade de representação judicial e extrajudicial de agentes públicos por parte dos órgãos de assessoria jurídica, nos casos em que tenham seguido orientação constante de parecer jurídico elaborado nos termos legais.

Essa previsão levanta questionamentos relevantes quanto à sua compatibilidade com a Constituição Federal, especialmente no que se refere à repartição de competências entre os entes federativos e à autonomia funcional das Advocacias Públicas. O dispositivo atribui aos órgãos jurídicos a responsabilidade por defender, inclusive judicialmente, servidores e ex-servidores que tenham agido com base em parecer técnico, salvo nas hipóteses de dolo comprovado.

Essa atribuição, contudo, interfere diretamente na organização e no funcionamento das procuradorias e nas normas que regem o regime jurídico dos servidores públicos, o que tem levado parte da doutrina a defender sua inconstitucionalidade, por afrontar tanto a competência privativa do chefe do Poder Executivo para propor leis sobre o regime dos servidores quanto a autonomia dos entes federados na estruturação de suas funções jurídicas. Esse entendimento encontra respaldo em posição recente do Supremo Tribunal Federal¹⁵⁰, que, ao analisar dispositivo semelhante introduzido na Lei de Improbidade Administrativa, reconheceu a inconstitucionalidade parcial de regra que impunha a obrigatoriedade de defesa judicial pelos órgãos jurídicos, reforçando a tese de que essa atuação deve ser possível, mas não compulsória.¹⁵¹

¹⁴⁹ BRASIL, ref. 69.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF e Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 7.043/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356195111&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

¹⁵¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos** Administrativos - Teoria e Prática. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

A Lei nº 14.133/2021¹⁵² estabelece, de forma detalhada, hipóteses de impedimentos à participação em licitações e à execução contratual, com o objetivo de prevenir conflitos de interesses e assegurar a lisura dos processos. O art. 14 da referida norma enumera situações específicas que vedam a atuação de determinadas pessoas físicas ou jurídicas, direta ou indiretamente, nos certames ou nos contratos administrativos. Dentre essas vedações, destaca-se a impossibilidade de participação do autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo em licitações relativas à obra, serviço ou fornecimento de bens a eles vinculados, salvo em hipóteses excepcionais previstas em na própria lei, como nos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), em que tal participação é admitida.

Além disso, também são impedidas empresas ligadas a esses autores por vínculos societários ou funcionais, bem como pessoas ou empresas que mantenham relações técnicas, comerciais, econômicas ou de parentesco com agentes públicos envolvidos na licitação ou na execução contratual.

Um ponto que merece atenção especial diz respeito à participação de consórcios nas licitações públicas, cuja disciplina foi sensivelmente modificada pela nova Lei nº 14.133/2021¹⁵³. Sob a vigência da antiga Lei nº 8.666/1993¹⁵⁴, a atuação de empresas em consórcio dependia de autorização expressa no edital, caso contrário, essa forma de participação era automaticamente vedada.

A nova legislação, contudo, inverte essa lógica: agora, a formação de consórcios é admitida como regra, sendo permitida de forma automática pela própria norma. Assim, caso a Administração Pública deseje restringir essa modalidade de participação, deverá fazê-lo de forma explícita e motivada no instrumento convocatório.

A Lei nº 14.133/2021¹⁵⁵ demonstra uma clara evolução quanto à função regulatória das contratações públicas, ao ampliar os objetivos do processo licitatório para além da simples busca pela economicidade.

Trata-se da denominada “função regulatória da licitação”.³ Por esta teoria, o instituto na licitação não se presta, tão somente, para que a Administração realize a contratação de bens e serviços a um menor custo; o referido instituto tem espectro mais abrangente, servindo como instrumento para o atendimento de finalidades

¹⁵² BRASIL, ref. 69.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ BRASIL, ref. 71.

¹⁵⁵ BRASIL, ref. 69.

públicas outras, consagradas constitucionalmente.¹⁵⁶Diferentemente da Lei nº 8.666/1993¹⁵⁷, que concentrava seu foco na obtenção da proposta mais vantajosa em termos de custo, a nova legislação incorpora de forma expressa valores constitucionais relevantes, como a promoção da sustentabilidade em suas dimensões econômica, social e ambiental. Essa mudança de perspectiva evidencia que o Poder Público, ao contratar, não busca apenas pagar menos, mas também fomentar políticas públicas inclusivas e responsáveis.

Esse direcionamento está presente em diversos dispositivos da nova lei, como, por exemplo, no tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, art. 4º¹⁵⁸; na previsão de margens de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, assim como para produtos recicláveis, reciclados ou biodegradáveis.

Destaca-se, ainda, o art. 25, § 9º, da Lei nº 14.133/2021¹⁵⁹, que autoriza a Administração Pública a exigir, nos instrumentos convocatórios, percentual mínimo de mão de obra composta por mulheres vítimas de violência doméstica e familiar ou por pessoas egressas do sistema prisional, como medida de inclusão social.

Complementarmente, o art. 26¹⁶⁰ estabelece diretrizes voltadas à promoção da sustentabilidade ambiental nas contratações públicas. Já os arts. 63, inciso IV, e 92, inciso XVII¹⁶¹, preveem a obrigatoriedade do cumprimento de cotas destinadas a pessoas com deficiência e a trabalhadores reabilitados pela Previdência Social.

Neste último ponto, nota-se uma mudança significativa: enquanto a legislação anterior previa a contratação preferencial de empresas que cumprissem essa exigência, a nova lei transforma esse cumprimento em requisito obrigatório. Ou seja, a ausência de observância à reserva legal de vagas deixa de ser um critério de desempate para se tornar uma condição indispensável para a habilitação, sob pena de inabilitação do licitante.

Os procedimentos licitatórios passaram por profundas alterações com a promulgação da Lei nº 14.133/2021¹⁶², que substituiu a antiga Lei nº 8.666/1993¹⁶³. Dentre as mudanças mais

¹⁵⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁵⁷ BRASIL, ref. 71.

¹⁵⁸ BRASIL, ref. 69.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ BRASIL, ref. 69.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ BRASIL, ref. 71.

relevantes, destaca-se a reformulação das modalidades de licitação, que passaram a refletir uma nova lógica voltada à transparência, à simplificação dos processos e ao estímulo à competitividade.

A legislação anterior previa modalidades licitatórias tradicionais, como a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão; cada uma com critérios específicos, definidos principalmente com base no valor estimado da contratação e na complexidade do objeto. Além dessas, o pregão também era amplamente utilizado, embora não estivesse previsto na Lei nº 8.666/1993¹⁶⁴, mas sim regulamentado por legislação própria, a Lei nº 10.520/02¹⁶⁵.

A Lei nº 14.133 inova ao definir as modalidades de licitação, porque não mais prevê a tomada de preços e o convite, que constavam do art. 22 da Lei nº 8.666. No art. 28, prevê, como modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; e V – diálogo competitivo.¹⁶⁶

Diante da análise comparativa entre os regimes da antiga Lei nº 8.666/1993¹⁶⁷ e da nova Lei nº 14.133/2021¹⁶⁸, é possível destacar a extinção das modalidades de licitatório tomada de preços e convite, que, embora previstas na legislação anterior, já apresentavam baixa aplicação prática no contexto das contratações públicas.

O doutrinador José Calasans Jr. destaca que algumas das inovações da Lei nº 14.133/2021 foram alvo de críticas, sobretudo quanto à reformulação das modalidades licitatórias. Segundo ele, as propostas legislativas iniciais, como o Projeto de Lei nº 559/2013 e o substitutivo do deputado João Arruda, previam apenas a extinção da modalidade convite. A exclusão da tomada de preços foi acrescentada posteriormente, no substitutivo apresentado pelo deputado Augusto Coutinho, aprovado na Câmara dos Deputados em 17 de setembro de 2019. Essa mudança refletiu uma opção legislativa por simplificar e modernizar o sistema licitatório.¹⁶⁹

A eliminação dessas modalidades representa não apenas uma simplificação do sistema, mas também uma mudança de paradigma quanto ao critério utilizado para a escolha da modalidade licitatória. Sob a égide da Lei nº 8.666/1993¹⁷⁰, o parâmetro predominante era o valor estimado do contrato, com faixas estipuladas diretamente pela norma legal para definir se

¹⁶⁴ BRASIL, ref. 71.

¹⁶⁵ BRASIL, ref. 72.

¹⁶⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁶⁷ BRASIL, ref. 71.

¹⁶⁸ BRASIL, ref. 69.

¹⁶⁹ CALASANS JR., José. **Manual da Licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770298/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁷⁰ BRASIL, ref. 71.

o procedimento deveria ocorrer por convite, tomada de preços ou concorrência. Com a nova legislação, esse critério é substituído pela natureza do objeto a ser contratado, ou seja, as características técnicas, a complexidade e a finalidade do contrato passam a ser determinantes para a escolha da modalidade mais adequada.

Atualmente, as modalidades licitatórias estão previstas no art. 28 da Lei nº 14.133/2021¹⁷¹, que estabelece cinco formas distintas de condução dos processos de contratação pela Administração Pública: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo.

Além dessas modalidades principais, o § 1º do art. 28¹⁷² faculta à Administração a utilização de procedimentos auxiliares, disciplinados no art. 78¹⁷³ da mesma lei, os quais visam a complementar e aprimorar os instrumentos disponíveis para a realização de licitações, aumentando a flexibilidade e a efetividade das contratações.

O pregão, anteriormente regulamentado pela Lei nº 10.520/02¹⁷⁴, revogada com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021¹⁷⁵, passou a ter disciplina expressa nos arts. 6º, XLI, e 29¹⁷⁶ do novo marco legal das contratações públicas.

Embora sua base normativa tenha sido incorporada à nova lei geral de licitações, seu regime jurídico sofreu poucas alterações substanciais. O pregão permanece como a modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns, caracterizados por possuírem especificações objetivas e padronizadas, cujos critérios de desempenho e qualidade podem ser claramente definidos no edital, independentemente do grau de complexidade técnica envolvida.

Ademais, o art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/2021¹⁷⁷, contudo, delimita o campo de aplicação da modalidade, vedando sua utilização para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como para obras e serviços de engenharia, salvo as exceções previstas na alínea "a" do inciso XXI do art. 6º¹⁷⁸, que trata dos serviços de engenharia considerados comuns.

Outra modalidade licitatória expressamente prevista na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é a concorrência, disposta no art. 28, inciso II¹⁷⁹. Ao contrário do que ocorria sob a égide da Lei nº 8.666/1993¹⁸⁰, em que sua aplicação estava diretamente vinculada ao valor

¹⁷¹ BRASIL, ref. 69.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ BRASIL, ref. 70.

¹⁷⁵ BRASIL, ref. 69.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ BRASIL, ref. 69.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ BRASIL, ref. 71.

estimado da contratação, a nova legislação redefine a concorrência como modalidade de aplicação subsidiária ou supletiva, ou seja, será utilizada sempre que não couber o uso de outras modalidades previstas, como o pregão, o concurso, o leilão ou o diálogo competitivo.

Sua utilização é especialmente indicada para a contratação de obras ou serviços especiais de engenharia, independentemente do valor, bem como em situações previstas em legislação específica, como nos casos de concessão de serviços públicos, conforme previsto na Lei nº 8.987/1995¹⁸¹, que admite, nesse contexto, tanto a concorrência quanto o diálogo competitivo.

Uma das inovações mais relevantes trazidas pela nova lei está no procedimento da concorrência, que agora segue o mesmo rito procedimental do pregão, nos termos do art. 17 da Lei nº 14.133/2021¹⁸², com a inversão das fases, ou seja, primeiro se realiza o julgamento das propostas, e somente após a habilitação do licitante vencedor. Essa alteração confere maior celeridade e racionalidade ao processo, superando a estrutura anterior da Lei nº 8.666/1993¹⁸³, em que a fase de habilitação antecedia o julgamento, o que frequentemente gerava atrasos e contestações.

O doutrinador Rafael Oliveira afirma que: “Abandona-se, portanto, a lógica tradicional indicada na Lei 8.666/1993 que estabelecia a obrigatoriedade de realização da habilitação antes do julgamento.”¹⁸⁴

Além disso, a nova lei amplia os critérios de julgamento admitidos na modalidade concorrência. Enquanto na antiga legislação o foco recaía principalmente sobre o menor preço, a lei licitatória permite a adoção de diversos critérios, tais como: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto.

No que se refere à modalidade concurso, a nova legislação licitatória manteve, em essência, o mesmo conceito já consagrado na legislação anterior, sem promover alterações significativas. Conforme dispõe o art. 6º, inciso XXXIX¹⁸⁵, o concurso é o procedimento utilizado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento é a melhor técnica ou conteúdo artístico, com a previsão de prêmio ou remuneração ao(s)

¹⁸¹ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em 30 jun. 2025.

¹⁸² BRASIL, ref. 69.

¹⁸³ BRASIL, ref. 71.

¹⁸⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁸⁵ BRASIL, ref. 69.

vencedor(es). Deve seguir as regras do edital, que estabelecerá qualificação dos participantes, critérios de apresentação e condições de premiação. Admite-se premiação múltipla, desde que prevista. Quando envolver a elaboração de projetos, o vencedor deverá ceder os direitos patrimoniais à Administração, garantindo sua utilização conforme o interesse público.

Na comparação entre o regime da antiga Lei nº 8.666/1993¹⁸⁶ e o estabelecido pela nova Lei nº 14.133/2021¹⁸⁷, observa-se que a modalidade leilão passou por mudanças significativas em sua aplicação e estrutura. Na legislação anterior, o leilão era restrito à alienação de bens móveis inservíveis para a Administração ou legalmente apreendidos. Já para a venda de bens imóveis, a regra era utilizar a modalidade concorrência, salvo em casos específicos. Com a nova lei, essa distinção foi superada: a alienação de bens, sejam móveis ou imóveis, passou a ser realizada, de forma unificada, exclusivamente por meio da modalidade leilão, conforme previsto no art. 28, IV, e art. 31 da Lei nº 14.133/2021¹⁸⁸.

A legislação atual também inovou ao maior detalhar o procedimento do leilão. O vencedor continuará sendo aquele que oferecer o maior lance, como já ocorria anteriormente. Contudo, há avanços procedimentais. Não se exige mais habilitação prévia nem registro cadastral, sendo suficiente a realização do pagamento nas condições previstas no edital. O processo será homologado após a fase de lances, superada eventual fase recursal e efetivado o pagamento pelo arrematante.

O leilão poderá ser conduzido por leiloeiro oficial, previamente credenciado ou selecionado por pregão, ou por servidor designado pela autoridade competente. Caso o leiloeiro seja contratado, a escolha deverá respeitar o critério de maior desconto sobre as comissões cobradas, observando os limites previstos na legislação que regulamenta essa profissão.

O edital do leilão deve apresentar informações completas sobre os bens, incluindo características, valor de avaliação, preço mínimo, formas de pagamento, eventuais ônus e localização. Sua divulgação é obrigatória em sítio eletrônico oficial e pode ser complementada por outros meios para garantir ampla publicidade e competitividade.

Uma das inovações mais relevantes trazidas pela Lei nº 14.133/2021¹⁸⁹ foi a introdução da modalidade denominada Diálogo Competitivo, prevista no art. 6º, XLII, e art. 32 do novo diploma¹⁹⁰. Essa modalidade é voltada para contratações de alta complexidade, especialmente

¹⁸⁶ BRASIL, ref. 71.

¹⁸⁷ BRASIL, ref. 69.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ BRASIL, ref. 69.

¹⁹⁰ *Ibid.*

quando a Administração Pública não consegue definir, de forma precisa e prévia, a solução mais adequada para atender ao interesse público.

Nesses casos, torna-se necessário estabelecer uma fase de diálogo estruturado com os licitantes previamente selecionados, com o objetivo de identificar e desenvolver, em conjunto, as soluções mais eficientes e inovadoras para a demanda apresentada.

O “diálogo competitivo” não constava na proposta elaborada pela Comissão Temporária do Senado, que deu origem ao Projeto de Lei 559, de 2013, do Senado, e serviu de base para o texto final aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional. O “diálogo” apareceu no substitutivo do Senador Fernando Bezerra Coelho, relator, aprovado pelo Plenário do Senado em 14 de dezembro de 2016, constando do parecer do relator, como justificativa, simplesmente, a alegação de que se trata de modalidade “presente em ordenamentos jurídicos como o da União Europeia”. O texto final, que se transformou em lei, recebeu consideráveis ajustes no substitutivo do relator, Deputado Augusto Coutinho, que, praticamente, reproduz as recomendações da Diretiva 2014/24, aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia em 26 de fevereiro de 2014.¹⁹¹

O diálogo competitivo, também chamado de “diálogo concorrencial”, foi originalmente desenvolvido no âmbito do direito europeu, especialmente pela Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹². De acordo com essa norma, trata-se de um procedimento no qual qualquer interessado pode solicitar sua participação, sendo que, após uma fase de seleção, a Administração realiza diálogos com os candidatos escolhidos, com a finalidade de construir conjuntamente uma ou mais soluções capazes de atender às suas demandas. Com base nessas soluções, os participantes apresentam suas propostas finais. Esse modelo europeu inspirou diretamente o legislador brasileiro, que o incorporou à Lei nº 14.133/2021¹⁹³ como uma modalidade adequada para licitações de alta complexidade técnica ou de difícil definição prévia pela Administração.¹⁹⁴

O procedimento do diálogo competitivo está disciplinado no art. 32 da Lei nº 14.133/2021¹⁹⁵. Seu principal diferencial está na possibilidade de interação estruturada entre a Administração Pública e os licitantes previamente selecionados, com o objetivo de construir, em conjunto, a solução mais adequada para atender ao interesse público.

¹⁹¹ CALASANS JR., José. **Manual da Licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770298/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁹² UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2004/18/CE**, 31 mar.2004, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=oj:JOL_2004_134_R_0114_01#:~:text=A%20Diretiva%202004%2F18%2FCE,de%20for necimento%20e%20de%20servi%C3%A7os](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=oj:JOL_2004_134_R_0114_01#:~:text=A%20Diretiva%202004%2F18%2FCE,de%20for necimento%20e%20de%20servi%C3%A7os.). Acesso em 30 jun. 2025.

¹⁹³ BRASIL, ref. 68.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁹⁵ BRASIL, ref. 69.

A fase inicial do diálogo competitivo corresponde ao cadastramento e à pré-qualificação dos licitantes, momento em que a Administração Pública divulga um edital convocando interessados a participar da licitação, com foco na apresentação de propostas inovadoras ou soluções complexas. Nessa fase, as empresas devem demonstrar sua capacidade técnica e experiência compatível com o objeto a ser contratado.

A segunda etapa é o próprio diálogo, restrito às empresas previamente habilitadas, no qual a Administração interage diretamente com os participantes. O objetivo é discutir, ajustar e aprimorar possíveis alternativas que atendam às necessidades do órgão público, com base em sugestões técnicas e contribuições dos licitantes, até que se chegue à definição da solução mais adequada ao interesse público.

Encerrada a fase de diálogo no procedimento do diálogo competitivo, inicia-se a última etapa: a fase competitiva propriamente dita. Nessa etapa, a Administração Pública elabora e publica um novo edital, contendo uma descrição detalhada da solução desenvolvida coletivamente a partir das contribuições dos licitantes durante o diálogo.

Com base nos critérios previamente definidos e divulgados no início dessa fase, a Administração selecionará a proposta vencedora, assegurando a escolha da oferta que apresente o melhor resultado para a contratação. É importante destacar que todo o processo do diálogo competitivo é conduzido por uma comissão composta por, no mínimo, três servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração, que pode contar ainda com o suporte de profissionais especializados contratados para assessoramento técnico, garantindo assim a legitimidade e a eficiência na condução do procedimento.

A expressão processo, doutrinariamente designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo. No entanto, não parece ser esse o sentido em que foi empregada na Lei nº 14.133. Pelo que se deduz do art. 17, a expressão designa as fases em que se desenvolverá a licitação. Por outras palavras, “processo de licitação” equivale ao sentido do “procedimento da licitação” a que se referia o art. 12 da Lei nº 8.666/93. Lamenta-se a substituição terminológica adotada pelo legislador da Lei nº 14.133. No entanto, em vários dispositivos, a lei fala em “procedimento licitatório”, revelando a insegurança do próprio legislador quanto ao uso da expressão.¹⁹⁶

A Lei nº 14.133/2021¹⁹⁷ introduziu uma mudança ao utilizar o termo processo licitatório em substituição à expressão procedimento licitatório, que era comumente empregada na legislação anterior. Enquanto o conceito de procedimento licitatório enfatizava as diferentes etapas e formalidades isoladas que deveriam ser cumpridas para garantir a regularidade do

¹⁹⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁹⁷ BRASIL, ref. 69.

certame, o uso do termo processo reforça a ideia de um conjunto integrado e contínuo de atos administrativos encadeados com objetivo único: a concretização da contratação pública de forma eficiente e transparente.

As fases do processo de licitação estão expressamente previstas no art. 17 da Lei nº 14.133/2021¹⁹⁸, que estabelece uma sequência lógica e ordenada para o desenvolvimento do procedimento licitatório. De acordo com o referido dispositivo legal, o processo observará as seguintes etapas: fase preparatória, divulgação do edital de licitação, apresentação de propostas e lances, quando cabível, julgamento, habilitação, fase recursal, adjudicação e homologação.

A legislação também estrutura o procedimento em duas grandes fases: a interna (ou preparatória) e a externa. A fase interna compreende os atos prévios à publicação do edital, como os estudos técnicos preliminares, o termo de referência, a estimativa de preços e a elaboração do edital, sendo de responsabilidade do órgão ou entidade promotora da licitação. Já a fase externa se inicia com a publicação do edital e abrange todos os atos que envolvem a seleção do fornecedor, o julgamento das propostas, a habilitação, os recursos, a adjudicação e, por fim, a homologação do certame.

Uma novidade em relação às fases do processo licitatório foi a inversão na ordem das etapas de julgamento e habilitação. Na nova legislação, o julgamento das propostas ocorre antes da verificação da habilitação dos licitantes, ao contrário do que previa a norma anterior, na qual a habilitação precedia o julgamento das propostas.

Ao receber e analisar as propostas antes da habilitação, é possível verificar e avaliar com mais precisão o que está sendo oferecido, o que permite um julgamento mais criterioso. Além disso, essa mudança simplifica o processo licitatório, reduzindo a complexidade da fase de habilitação e consolidando as oportunidades de interposição de recursos em uma única fase recursal. Dessa forma, o procedimento torna-se mais ágil e eficiente.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.¹⁹⁹

Embora a regra geral da nova lei licitatória preveja a análise das propostas antes da habilitação, ainda é possível inverter essa ordem, desde que haja uma justificativa fundamentada. Em certas situações específicas, pode ser mais adequado realizar a habilitação

¹⁹⁸ BRASIL, ref. 69.

¹⁹⁹ *Ibid.*

dos participantes antes de avaliar suas propostas, permitindo maior flexibilidade para atender às particularidades de cada contratação pública.

Além disso, a legislação estabelece que as licitações devem ser realizadas preferencialmente por meio eletrônico, reservando a modalidade presencial apenas para casos em que seja comprovadamente inviável ou desvantajosa para a Administração.

Nessas exceções, a sessão pública deve ser documentada por meio de ata e gravações de áudio e vídeo. Quando a licitação é realizada presencialmente, a gravação audiovisual da sessão deve ser anexada ao processo licitatório após seu encerramento, garantindo transparência e controle.

Na fase de julgamento, a Administração tem a prerrogativa de submeter a proposta do licitante provisoriamente vencedor a diversos testes, como homologação de amostras, verificação da conformidade e prova de conceito, para assegurar que o objeto contratado atenda rigorosamente às especificações estabelecidas no termo de referência ou projeto básico.

Por fim, a lei também permite a exigência de certificações emitidas por entidades reconhecidas e acreditadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), como condição para aceitar estudos, projetos, etapas contratuais concluídas ou comprovação da capacidade técnica da empresa durante a habilitação.

Embora o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988²⁰⁰ estabeleça a licitação como regra para as contratações públicas, o próprio dispositivo constitucional admite exceções expressamente previstas em lei.

A nova Lei de Licitações e Contratos mantém essa sistemática, prevendo hipóteses de contratação direta por meio de licitação dispensada, dispensável e inexigível, assim como ocorria na legislação anterior. A atual norma, contudo, traz atualizações relevantes, incorporando novas situações e adaptando outras às necessidades contemporâneas da Administração Pública.

No caso específico das hipóteses de licitação dispensada, previstas no art. 76, incisos I e II²⁰¹, observa-se que foram praticamente reproduzidas as disposições anteriores, mantendo-se a coerência com o ordenamento jurídico e assegurando maior segurança jurídica nos processos de contratação direta.

A contratação direta, por sua vez, constitui mecanismo legítimo previsto na legislação brasileira para atender a situações específicas em que a realização do procedimento licitatório se revela dispensável ou inviável. Nesses casos, busca-se conferir maior celeridade e eficiência

²⁰⁰ BRASIL, ref. 1.

²⁰¹ BRASIL, ref. 69.

à atuação administrativa, sem que se comprometam os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O doutrinador José Calasans Jr. diz que:

A Lei 14.133/2021 repete a mesma imprecisão conceitual já anteriormente apontada: chama de “processo” de contratação direta o que, em verdade, constitui um “procedimento” que integra o “processo de contratação”; além disso, regula a contratação direta no Título “Das Licitações”, em vez de fazê-lo em Título específico. A nova Lei de Licitações indica assim os elementos do “processo de contratação direta.”²⁰²

Tanto a revogada Lei nº 8.666/1993²⁰³ quanto a atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos disciplinam as hipóteses de contratação direta de forma semelhante, prevendo os casos de inexigibilidade, nos quais não há possibilidade de competição, e os casos de dispensa de licitação, nos quais, embora possível, a competição é afastada por razões de interesse público.

Na modalidade de inexigibilidade de licitação, prevista para os casos de contratação direta, tanto a Lei nº 8.666/1993²⁰⁴ quanto a Lei nº 14.133/2021²⁰⁵ baseiam-se na inviabilidade de competição como requisito essencial, o que justifica a adoção dessa forma excepcional de contratação. Trata-se de hipóteses em que a competição entre os possíveis fornecedores é inviável, seja por razões técnicas, seja pela natureza do objeto.

Importante destacar que o rol de situações que autorizam a inexigibilidade é meramente exemplificativo, tanto na legislação revogada quanto na atual, o que permite certa flexibilidade interpretativa por parte da Administração, desde que devidamente fundamentada. No entanto, a nova lei ampliou as possibilidades de reconhecimento da inexigibilidade, trazendo maior detalhamento e abrindo espaço para novas hipóteses de contratação direta.

A Lei nº 14.133/2021²⁰⁶, em seu art. 74, alínea “a”, reforça a noção de inviabilidade absoluta de competição, caracterizada quando apenas um fornecedor é capaz de prestar o serviço ou fornecer o bem pretendido pela Administração.

Já nos casos de inviabilidade relativa, ainda que existam diversos fornecedores no mercado, a escolha por determinado contratado pode decorrer de critérios técnicos ou qualitativos que não se submetem a parâmetros objetivos uniformes, o que confere certo grau de discricionariedade à Administração.

²⁰² CALASANS JR., José. **Manual da Licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770298/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁰³ BRASIL, ref. 71.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ BRASIL, ref. 69.

²⁰⁶ BRASIL, ref. 69

A nova redação legal deixa evidente que a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, abrange não apenas a aquisição de bens, como materiais, equipamentos e gêneros, mas também a contratação de serviços.

Com essa previsão, supera-se uma antiga controvérsia existente em torno da interpretação do art. 25, inciso I, da revogada Lei nº 8.666/1993²⁰⁷, que gerava incertezas quanto à possibilidade de sua aplicação em contratações de serviços com fornecedor exclusivo. Embora parte da doutrina já defendesse a viabilidade da inexigibilidade também nesses casos, havia resistência administrativa, especialmente com base na Orientação Normativa nº 15 da Advocacia-Geral da União²⁰⁸, que limitava o dispositivo exclusivamente à aquisição de bens. Tal entendimento, contudo, não se sustenta diante do que dispõe expressamente o art. 74 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que amplia de forma clara e objetiva o alcance da inexigibilidade, contemplando também os serviços prestados por fornecedor exclusivo.²⁰⁹

Diferentemente da Lei nº 8.666/1993²¹⁰, que, em seu art. 25, inciso II, exigia a singularidade do serviço técnico especializado como condição para a inexigibilidade, a nova legislação suprimiu essa exigência, permitindo a contratação direta de serviços técnicos especializados ainda que não sejam considerados singulares.

Rafael Oliveira sustenta que a leitura literal do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021²¹¹ indicaria que não é mais necessária a exigência de singularidade do serviço técnico para configurar a inexigibilidade de licitação. No entanto, essa interpretação tem gerado divergências. Na perspectiva do doutrinador, o fato de o dispositivo não mencionar expressamente a singularidade não elimina sua importância. Isso porque a própria necessidade de comprovar a inviabilidade de competição para justificar a contratação direta já implica, de forma implícita, que o serviço possui características únicas, sendo, portanto, singular. Assim,

²⁰⁷ BRASIL, ref. 71.

²⁰⁸ BRASIL. **Orientação Normativa AGU nº15, de 01 de abril de 2009**. A contratação direta com fundamento na inexigibilidade prevista no art. 25, inc. I, da lei nº 8.666, de 1993, é restrita aos casos de compras, não podendo abranger serviços. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2009-04-01;15>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁰⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²¹⁰ BRASIL, ref. 71.

²¹¹ BRASIL, ref. 69.

ele entende que esse requisito permanece essencial, mesmo que não esteja expressamente previsto no novo texto legal.²¹²

Outro ponto relevante diz respeito ao credenciamento, prática que já era adotada sob a égide da antiga legislação, mesmo sem previsão expressa, justamente por se tratar de uma das hipóteses possíveis no rol exemplificativo de inexigibilidade.

A nova lei, entretanto, avançou nesse aspecto ao prever expressamente o credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme disposto nos arts. 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021²¹³. Além disso, o credenciamento passa a ser reconhecido também como procedimento auxiliar das contratações públicas, permitindo que a Administração mantenha cadastro de profissionais ou instituições aptas a serem contratadas conforme a demanda, garantindo maior agilidade e eficiência, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A dispensa de licitação ou licitação dispensada, prevista na Lei nº 14.133/2021²¹⁴, constitui uma das formas de contratação direta admitidas no ordenamento jurídico brasileiro, caracterizando-se por situações nas quais, embora exista possibilidade de competição entre interessados, o legislador entendeu ser possível, por razões de conveniência e oportunidade, afastar a obrigatoriedade do procedimento licitatório.

A lei manteve, com algumas modificações, diversas hipóteses anteriormente previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993²¹⁵, promovendo ajustes, exclusões e inserções de novas situações, agora disciplinadas de forma exaustiva no art. 75 da nova lei licitatória. Essas hipóteses estão organizadas em grupos que levam em conta o valor da contratação, circunstâncias excepcionais, a natureza do objeto ou a condição do contratado.

Importante destacar que a dispensa de licitação, tal como na legislação anterior, é uma faculdade da Administração, que deve avaliar o caso concreto e justificar sua escolha com base no interesse público.

A nova disciplina legal tem natureza de norma geral e, portanto, possui caráter vinculante para todos os entes da Federação, vedando a ampliação das hipóteses de dispensa por meio de legislações estaduais ou municipais.²¹⁶

²¹² OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²¹³ BRASIL, ref. 69.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ BRASIL, ref. 71.

²¹⁶ CALASANS JR., José. **Manual da Licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770298/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

Ainda que o procedimento licitatório seja afastado, a contratação direta por dispensa exige a instauração de processo administrativo devidamente instruído, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021²¹⁷, incluindo a motivação da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, o que evidencia que a dispensa não significa ausência de controle, mas sim a adoção de um rito simplificado e mais célere para a obtenção da proposta mais vantajosa.

A redação originária do art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021²¹⁸, estabeleceu hipóteses de dispensa de licitação com base no valor da contratação, fixando o limite de até R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia, bem como para serviços de manutenção de veículos automotores, e de até R\$ 50.000,00 para as demais contratações. Tais valores representam um aumento significativo em relação aos limites estabelecidos pela antiga Lei nº 8.666/1993²¹⁹, refletindo uma tentativa de modernização e adequação à realidade econômica atual.

Contudo, na forma exigida pelo art. 182 da Lei nº 14.133/2021²²⁰, os referidos valores foram atualizados pelo Decreto nº 12.343/2024²²¹ para R\$ 125.451,15 e R\$ 62.725,59, respectivamente, garantindo a manutenção do poder de compra da Administração Pública e preservando a efetividade da norma frente à inflação e às oscilações do mercado.

Assim como previsto na antiga legislação de licitações, o § 2º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021²²² estabelece que, no caso dos consórcios públicos, das autarquias e das fundações qualificadas como agências executivas, os limites para dispensa de licitação serão diferenciados e divulgados em regulamento específico. Essa previsão mantém a lógica da duplicação dos valores-limite já adotada na legislação anterior, embora com valores atualizados e adequados à nova sistemática legal.

A lei também consagrou a preferência pela adoção do procedimento eletrônico nas contratações por dispensa, com a obrigatoriedade de publicação de aviso em sítio eletrônico oficial da Administração Pública, pelo prazo mínimo de três dias úteis, devendo constar a descrição clara do objeto e a manifestação de interesse da Administração.

²¹⁷ BRASIL, ref. 69.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ BRASIL, ref. 71.

²²⁰ BRASIL, ref. 69.

²²¹ BRASIL. **Decreto nº 12.343 de 2024**. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12343.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

²²² BRASIL, ref. 69.

A seleção da proposta mais vantajosa continua sendo requisito essencial. Em âmbito federal, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021²²³ regulamenta a matéria, instituindo o Sistema de Dispensa Eletrônica aplicável aos órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, como forma de garantir maior transparência e eficiência.

Há entendimento na doutrina no sentido de que a previsão contida no § 4º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021²²⁴, que determina a preferência pelo uso de cartão de pagamento nas contratações diretas fundadas nos incisos I e II do mesmo artigo, possui natureza de norma específica, e não de norma geral. Com base nessa interpretação, defende-se que os entes federativos possuem autonomia para definir, conforme suas particularidades e capacidades administrativas, a forma mais adequada de realizar os pagamentos aos seus fornecedores, não estando obrigados, portanto, a adotar exclusivamente o meio previsto na legislação federal.²²⁵

Além disso, a nova Lei de Licitações manteve como hipóteses de dispensa os casos de licitação deserta, quando não há interessados, e de licitação fracassada, quando há interessados, mas nenhuma proposta é considerada válida. Nessas situações, a contratação direta continua sendo admitida, desde que haja justificativa fundamentada e fique demonstrado que a repetição do certame causaria prejuízo à Administração.

Ambas as leis também contemplam a dispensa de licitação em virtude de comprometimento da segurança nacional. A diferença entre elas reside no procedimento estabelecido para a definição desses casos: na antiga lei, a definição ocorre por meio de decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho Nacional de Defesa Nacional, tornando o processo mais rígido. Já na atual legislação, o requisito é a definição dos casos pelo Ministro de Estado da Defesa, atendendo a demandas dos comandos das Forças Armadas ou de outros ministérios.

O artigo 75²²⁶ da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê três hipóteses específicas de dispensa de licitação relacionadas às Forças Armadas. Dentre elas, destaca-se a previsão do inciso IV, alínea “g”, que reproduz, com adaptações, a antiga hipótese do art. 24, XIX, da Lei nº 8.666/1993²²⁷, permitindo a contratação direta de materiais destinados ao uso das Forças Armadas, excetuando-se aqueles de caráter pessoal ou administrativo, quando

²²³ BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 67 de 8 de julho de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021> Acesso em: 1º jul. 2025.

²²⁴ BRASIL, ref. 69.

²²⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²²⁶ BRASIL, ref. 69.

²²⁷ BRASIL, ref. 71.

for necessário assegurar a padronização compatível com a logística dos meios navais, aéreos e terrestres. A principal mudança introduzida pela nova legislação está na autoridade competente para autorizar essa contratação: enquanto a norma anterior exigia a manifestação de uma comissão criada por decreto, a nova lei atribui tal competência diretamente ao comandante da respectiva força militar.

A Lei nº 14.628/2023²²⁸ introduziu duas novas hipóteses de dispensa de licitação no art. 75 da Lei nº 14.133/2021²²⁹, ambas voltadas à contratação de entidades privadas sem fins lucrativos. A primeira, prevista no inciso XVII, autoriza a contratação direta dessas entidades para desenvolver ações como a instalação de cisternas ou outras tecnologias sociais voltadas ao acesso à água, tanto para o consumo humano quanto para a produção de alimentos, beneficiando especialmente famílias rurais de baixa renda afetadas pela seca ou pela escassez hídrica. Já a segunda, constante do inciso XVIII, trata da dispensa para a implementação do Programa Cozinha Solidária, cujo objetivo é oferecer alimentação gratuita, prioritariamente à população em situação de rua ou em condição de vulnerabilidade social, promovendo políticas públicas voltadas à segurança alimentar, assistência social, dignidade, inclusão e melhoria da qualidade de vida.²³⁰

Dando continuidade às inovações trazidas pela nova Lei de Licitações, merece destaque a inclusão, no art. 75, inciso IV, alínea “I”, de uma hipótese inédita de dispensa de licitação que não possui correspondência na antiga.

Trata-se da possibilidade de contratação direta para serviços especializados ou para a aquisição e locação de equipamentos voltados à atividade de investigação criminal, especialmente nos casos em que seja necessário garantir o sigilo das operações.

A norma abrange, por exemplo, situações previstas na Lei nº 12.850/2013²³¹, como a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos, art. 3º, II, e a interceptação

²²⁸ BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023**. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis n.º 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em: 01 jul. 2025.

²²⁹ BRASIL, ref. 69.

²³⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²³¹ BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 01 jul. 2025.

de comunicações telefônicas e telemáticas, art. 3º, V. A justificativa para essa dispensa reside na necessidade de preservar a eficácia da apuração criminal, evitando que a publicidade inerente ao procedimento licitatório comprometa o sigilo e a segurança das diligências investigativas.

No contexto das contratações públicas na área da saúde, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos também incorporou hipóteses de dispensa que ampliam as possibilidades de atuação da Administração em situações específicas.

Um exemplo é o previsto no art. 75, inciso IV, alínea “m”, da Lei nº 14.133/2021²³², que introduz uma inovação em relação à antiga legislação, ao permitir a dispensa de licitação para a aquisição de medicamentos voltados exclusivamente ao tratamento de doenças raras, conforme definição estabelecida pelo Ministério da Saúde. Essa previsão visa a assegurar maior agilidade no acesso a tratamentos muitas vezes urgentes e de difícil obtenção, atendendo a demandas específicas de pacientes acometidos por enfermidades com baixa prevalência, mas que exigem resposta célere do poder público.

Outro ponto relevante diz respeito à contratação emergencial. Diferentemente da regra anterior, que fixava o prazo máximo de seis meses, a nova lei permite que os contratos emergenciais tenham duração de até um ano, vedada a prorrogação. Essa ampliação visa a proporcionar maior flexibilidade à Administração Pública em situações críticas, permitindo uma resposta mais eficaz diante de emergências ou calamidades públicas, desde que observados os limites legais e o atendimento do interesse público.

Nesse contexto, a nova legislação também introduziu uma importante restrição, a vedação à recontração da mesma empresa que foi contratada diretamente com base na dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, conforme estabelece a parte final do art. 75, inciso VIII²³³.

Essa norma foi objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6890)²³⁴, que discutiu sua compatibilidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente os previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal²³⁵.

A controvérsia reside em saber se essa vedação, ao restringir a atuação administrativa em contextos excepcionais, poderia eventualmente comprometer a obtenção da proposta mais

²³²BRASIL, ref. 69.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890**. Rel. Min. Cristiano Zanin, 9 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370249192&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

²³⁵ BRASIL, ref. 1.

vantajosa ou prejudicar o atendimento eficiente e imediato das necessidades públicas em situações emergenciais.

ADI 6890, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. CRISTIANO ZANIN
 Julgamento: 09/09/2024, Publicação: 18/09/2024

Tese

- É constitucional a vedação à recontratação de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021; - A vedação incide na recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle de abusos ou ilegalidades na aplicação da norma.²³⁶

AADI 6890/DF²³⁷ foi julgada parcialmente procedente pelo Supremo Tribunal Federal em relação ao art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021²³⁸. O Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição, sem alterar a redação do dispositivo, para limitar a proibição de recontratação apenas aos casos em que a nova contratação se baseie na mesma situação de emergência ou calamidade que justificou a primeira dispensa de licitação, conforme a tese fixada no julgamento.

No regime da antiga Lei nº 8.666/1993²³⁹, não havia qualquer impedimento legal à recontratação da mesma empresa que tivesse sido contratada diretamente em razão de situação emergencial ou calamitosa. Como consequência, era comum a repetição sucessiva dessas contratações diretas, o que, na prática, enfraquecia o caráter excepcional dessa modalidade e, muitas vezes, comprometia a observância do dever de licitar.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021²⁴⁰, o legislador buscou enfrentar esse problema de forma mais rigorosa. A parte final do art. 75, inciso VIII, inovou ao vedar expressamente a recontratação da empresa que já havia sido contratada com base na dispensa de licitação em razão da mesma situação emergencial ou de calamidade pública. Essa medida atua como mecanismo de controle e de prevenção contra o uso indevido da contratação direta, servindo tanto à Administração Pública quanto ao setor privado, ao impedir práticas reiteradas que, no passado, acabavam por desvirtuar o princípio da licitação como regra e transformar a exceção em prática recorrente.

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890**. Rel. Min. Cristiano Zanin, 9 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370249192&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ BRASIL, ref. 69.

²³⁹ BRASIL, ref. 71.

²⁴⁰ BRASIL, ref. 69.

Essa vedação, portanto, não impede contratações futuras em outros contextos ou situações distintas, mas apenas restringe a repetição da contratação direta nos mesmos moldes e pela mesma motivação emergencial. Trata-se de uma interpretação que busca compatibilizar o dispositivo legal com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade, afastando eventuais alegações de violação a esses preceitos ou de tratamento discriminatório.

Outro avanço trazido pela nova legislação está relacionado à responsabilização dos agentes públicos. O § 6º do art. 75²⁴¹ estabelece que o gestor responderá pelos atos praticados com dolo, fraude ou erro grosseiro na condução da contratação direta, reforçando a necessidade de motivação e cautela nas decisões administrativas.

Ainda no contexto emergencial, a Lei nº 14.981/2023²⁴² ampliou o escopo das contratações diretas em situações de grandes catástrofes, autorizando a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de desastres e à mitigação de seus impactos, contribuindo para dar maior agilidade e amparo legal às ações do poder público em momentos de crise.

Uma novidade trazida pela nova Lei de Licitações refere-se às contratações realizadas entre órgãos da própria Administração Pública. Diferentemente do que previa o art. 24, inciso VIII²⁴³, da revogada lei licitatória, que condicionava a dispensa de licitação à pré-existência da entidade contratada à vigência da norma, o art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021²⁴⁴ elimina essa exigência temporal.

Assim, permite-se a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens ou serviços fornecidos por órgão ou entidade integrante da Administração Pública, desde que esta tenha sido criada especificamente para tal finalidade.

²⁴¹ BRASIL, ref. 69.

²⁴² BRASIL. **Lei nº 14.981, de 20 de setembro de 2024.** Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a mutuários afetados com perdas materiais nas áreas atingidas pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024; altera as Leis nº 13.999, de 18 de maio de 2020, 14.042, de 19 de agosto de 2020, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica para constituição de escritórios de projetos; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito, em virtude dos efeitos negativos decorrentes de desastres naturais; revoga as Medidas Provisórias nºs 1.221, de 17 de maio de 2024, 1.226, de 29 de maio de 2024, e 1.245, de 18 de julho de 2024; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14981.htm. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁴³ BRASIL, ref. 71.

²⁴⁴ BRASIL, ref. 69.

A contratação, contudo, deve observar a compatibilidade dos preços com os valores praticados no mercado, preservando-se os princípios da economicidade e da eficiência na utilização dos recursos públicos.

A controvérsia gira em torno da possibilidade de a dispensa de licitação abranger contratações com entidades administrativas pertencentes exclusivamente à mesma esfera da Administração Pública do ente contratante ou se poderia se estender a entidades de outros entes federativos. A partir da análise do antigo art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993²⁴⁵, cujo conteúdo é similar ao do art. 75, inciso IX, da nova Lei nº 14.133/2021²⁴⁶, há entendimento de que essa modalidade de dispensa deve restringir-se às contratações com entidades administrativas vinculadas ao próprio ente contratante. Isso se justifica pela necessidade de evitar o favorecimento de empresas estatais que atuem em regime de concorrência, o que poderia configurar violação ao princípio da isonomia frente às empresas privadas, conforme estabelece o art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal²⁴⁷.

Já o art. 75, inciso XI, da nova lei, por sua vez, repete a lógica do antigo art. 24, XXVI, ao permitir a contratação direta para celebração de contrato de programa com ente federativo ou entidade de sua administração indireta, desde que envolva a prestação de serviços públicos de forma consorciada ou cooperada, conforme previsão em contrato de consórcio público ou convênio de cooperação.²⁴⁸

A licitação dispensada, prevista no art. 76, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021²⁴⁹, refere-se às situações em que a própria norma legal exclui a necessidade de procedimento licitatório, especialmente nos casos de alienação de bens móveis e imóveis pertencentes à Administração Pública.

Nessas hipóteses, a dispensa decorre diretamente da lei, sendo, portanto, automática e não sujeita a juízo discricionário da Administração. As situações elencadas guardam correspondência com aquelas previstas no art. 17, incisos I e II, da antiga Lei nº 8.666/1993²⁵⁰, mantendo a lógica de que, em certos casos específicos, o processo licitatório não se revela adequado ou necessário.

²⁴⁵ BRASIL, ref. 71.

²⁴⁶ BRASIL, ref. 69.

²⁴⁷ BRASIL, ref. 1.

²⁴⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁴⁹ BRASIL, ref. 69.

²⁵⁰ BRASIL, ref. 71.

Rafael Oliveira argumenta que, embora a maioria da doutrina considere que a expressão “dispensada” na Lei nº 8.666/1993²⁵¹ exclua qualquer margem de escolha do administrador público na alienação de bens, a licitação, como regra constitucional, não poderia ser afastada de forma absoluta pelo legislador ordinário. Com a nova Lei nº 14.133/2021, a manutenção da expressão no art. 76, I e II²⁵², reforça o entendimento de que essas hipóteses de dispensa são taxativas e vinculantes. No entanto, o autor alerta para possíveis conflitos constitucionais, pois a norma federal não deveria suprimir a autonomia dos entes federativos na gestão do próprio patrimônio. Assim, sustenta que esses entes têm competência para legislar sobre suas formas de alienação, com base no princípio federativo e na autoadministração prevista na Constituição Federal.²⁵³

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos promoveu avanços significativos no tratamento dos instrumentos auxiliares do processo licitatório, previstos em seu art. 78. Diferentemente da revogada Lei nº 8.666/1993²⁵⁴, que pouco disciplinava tais mecanismos, a nova legislação os estrutura de forma mais detalhada e sistematizada, ampliando seu escopo de aplicação e fortalecendo seu papel no planejamento e na eficiência das contratações públicas.

Entre os instrumentos que ganharam maior relevância, destaca-se o credenciamento, que agora possui previsão expressa e disciplina própria, conferindo maior segurança jurídica à sua utilização, especialmente em contratações que envolvam múltiplos interessados sem competição direta, como na área da saúde.

A pré-qualificação, pouco explorada na legislação anterior, também passa a ter regulamentação mais robusta, permitindo à Administração analisar previamente aspectos técnicos, jurídicos ou econômicos dos potenciais contratantes, com vistas à futura licitação. O registro cadastral, igualmente subutilizado sob o antigo regime, é retomado como ferramenta estratégica para organizar e agilizar o processo de habilitação.

Outro ponto relevante é a inclusão expressa do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que antes se limitava ao âmbito das concessões de serviços públicos e agora pode ser aplicado em outras formas de contratação, estimulando a colaboração entre setor público e privado na estruturação de projetos.

²⁵¹ BRASIL, ref. 71.

²⁵² BRASIL, ref. 69.

²⁵³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática* 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁵⁴ BRASIL, ref. 71.

Por fim, o Sistema de Registro de Preços (SRP), embora amplamente adotado na prática administrativa sob a égide da Lei nº 8.666/1993²⁵⁵, era regulamentado apenas por meio de decretos e atos infralegais; com a nova lei, ganha status normativo e disciplina específica, reafirmando seu papel como mecanismo essencial para compras frequentes e padronizadas.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa uma incoerência na forma como a Lei nº 14.133/2021²⁵⁶ apresenta os instrumentos auxiliares, especialmente por mencioná-los no mesmo dispositivo que trata das modalidades de licitação, o que pode induzir à falsa impressão de que esses instrumentos teriam natureza equivalente às modalidades. Tal entendimento é refutado pela própria estrutura da lei, que dedica o art. 78 e os dispositivos seguintes a uma seção específica intitulada “Dos Instrumentos Auxiliares”, inserida no capítulo correspondente. Isso evidencia que tais mecanismos não são modalidades de licitação, embora, em determinadas hipóteses, como no caso do credenciamento, possam substituir o processo licitatório tradicional. Ressalta-se ainda que, conforme o § 2º do art. 78, nos procedimentos de pré-qualificação e de manifestação de interesse, o julgamento seguirá as mesmas regras das licitações, o que demonstra uma aproximação procedimental, mas não jurídica, entre essas figuras e as modalidades propriamente ditas.²⁵⁷

O art. 78 da Lei nº 14.133/2021²⁵⁸ elenca expressamente os procedimentos auxiliares das licitações e das contratações públicas, a saber: credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse (PMI), sistema de registro de preços (SRP) e registro cadastral.

Dentre os instrumentos auxiliares formalmente incorporados pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o credenciamento merece especial destaque. Ausente de previsão expressa nas legislações anteriores, essa prática foi inicialmente adotada de forma pragmática por órgãos e entidades da Administração Pública, ganhando respaldo doutrinário e sendo posteriormente regulamentada por normas infralegais em alguns entes federativos. A nova Lei de Licitações, ao incluí-lo expressamente no art. 78²⁵⁹ como procedimento auxiliar, conferiu maior segurança jurídica e uniformidade à sua aplicação, reconhecendo sua importância como alternativa viável à licitação em situações específicas, especialmente na

²⁵⁵ BRASIL, ref. 71.

²⁵⁶ BRASIL, ref. 69.

²⁵⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁵⁸ BRASIL, ref. 69.

²⁵⁹ *Ibid.*

contratação de múltiplos prestadores em condições previamente estabelecidas pela Administração.

Dando continuidade à análise do credenciamento como instrumento auxiliar previsto na nova Lei de Licitações, destaca-se que esse procedimento se caracteriza pela ausência de competição entre os interessados, diferenciando-se substancialmente das modalidades licitatórias tradicionais.

No credenciamento, a Administração Pública publica um edital de chamamento público, no qual são especificados o objeto a ser contratado, seja um serviço a ser prestado ou um bem a ser fornecido, bem como as condições necessárias para que os interessados possam se habilitar. Esse edital não tem por finalidade promover uma disputa para selecionar o melhor fornecedor, mas sim identificar todos aqueles que atendam aos requisitos previamente estabelecidos, possibilitando que todos os que se enquadrem nas exigências sejam credenciados.

Uma vez credenciados, os fornecedores ou prestadores de serviço poderão ser contratados de forma simultânea ou de maneira escalonada, conforme critérios objetivos previamente definidos no próprio edital de chamamento. Trata-se de um modelo que assegura isonomia, pois garante a todos os habilitados igualdade de condições para contratação, sem exclusividade ou preferência.

O credenciamento também se enquadra como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021²⁶⁰. Trata-se de um procedimento utilizado quando não há viabilidade de competição, não por exclusividade de fornecedor, mas pela possibilidade de contratar múltiplos interessados em condições previamente estabelecidas.

O art. 79²⁶¹ da nova lei detalha três situações específicas em que o credenciamento pode ser adotado: quando a contratação simultânea de vários prestadores, em condições padronizadas, for conveniente e vantajosa para a Administração; quando a escolha do contratado couber ao beneficiário final da prestação, cabendo ao ente público apenas executar ou repassar os recursos; e nos casos em que o mercado seja caracterizado por alta volatilidade de preços e condições, inviabilizando a realização de licitação tradicional.

²⁶⁰ BRASIL, ref. 69

²⁶¹ *Ibid.*

A regulamentação do credenciamento no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional foi recentemente consolidada pelo Decreto nº 11.878/2024²⁶², que detalha os procedimentos a serem observados conforme o art. 79 da nova lei.

A pré-qualificação já possuía previsão no art. 114 da Lei nº 8.666/1993²⁶³, mas de maneira subjetiva e limitada à modalidade da concorrência. Esse procedimento foi também abordado na Lei nº 12.462/2011²⁶⁴ e na Lei nº 13.303/2016²⁶⁵, em que a pré-qualificação ganhava um papel de análise preliminar das condições de habilitação dos licitantes.

Com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a pré-qualificação passa a ser mais sistematizada e aprimorada, especialmente no art. 6º, XLIV²⁶⁶, que trata da antecipação de atos da licitação, como a habilitação – art. 62²⁶⁷ – e a qualificação do objeto – art. 41, inciso III²⁶⁸ –, permitindo uma análise mais eficiente e focada nas licitações futuras.

A ideia central da pré-qualificação é otimizar o tempo da licitação. O processo antecipa a análise das condições de habilitação dos interessados e das características do objeto a ser licitado, permitindo que os envolvidos sejam analisados e qualificados antes de a licitação formalmente ocorrer. O objetivo é simplificar e acelerar a fase de habilitação, focando no aproveitamento do tempo e agilidade dos processos, tornando-os mais eficientes.

O art. 80 da Lei nº 14.133/2021²⁶⁹ detalha dois tipos de pré-qualificação: subjetiva e objetiva. A pré-qualificação subjetiva refere-se à análise das condições dos licitantes, com foco em sua qualificação técnica, fiscal e financeira. Já a pré-qualificação objetiva está voltada para a qualificação dos bens ou serviços a serem licitados, em que a análise se concentra nas características e condições do objeto.

A pré-qualificação pode ser estruturada de forma a permanecer aberta de maneira contínua, permitindo que os interessados se inscrevam ou apresentem sua documentação a qualquer tempo, mesmo antes da deflagração do procedimento licitatório. Dessa forma, os inscritos permanecem qualificados até a realização da licitação correspondente. Em relação à sua vigência, a legislação estabelece que a pré-qualificação terá validade máxima de um ano,

²⁶² BRASIL. **Decreto nº 11.848, de 9 de janeiro de 2024**. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11878.htm. Acesso em: 01 jul. 2025.

²⁶³ BRASIL, ref. 71.

²⁶⁴ BRASIL, ref. 73.

²⁶⁵ BRASIL, ref. 126.

²⁶⁶ BRASIL, ref. 69.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ *Ibid.*

sendo possível sua atualização sempre que necessário, conforme critérios definidos pela Administração.

Esse modelo de pré-qualificação, portanto, está sempre relacionado a uma licitação futura, criando um ambiente de maior transparência e previsibilidade ao permitir que a Administração Pública conheça com antecedência os licitantes e os bens ou serviços que deseja contratar, bem como as condições técnicas necessárias para que a contratação seja bem-sucedida.

Seguindo a mesma linha de planejamento antecipado das contratações, destaca-se o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que já figurava em legislações anteriores, como a Lei nº 8.987/1995²⁷⁰ (Lei Geral de Concessões e Permissões), a Lei nº 9.074/1995²⁷¹, a Lei nº 11.079/2004²⁷² (Parcerias Público-Privadas – PPP), a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais²⁷³) e o Decreto Federal nº 8.428/2015²⁷⁴, que regulamentou o PMI no âmbito da Administração Pública federal.

A Lei nº 14.133/2021²⁷⁵, contudo, inovou ao incorporar expressamente esse instrumento no seu art. 81, conferindo-lhe status de procedimento auxiliar aplicável às contratações públicas em geral, não mais restrito às concessões e parcerias públicas. Por meio do PMI, a Administração pode, mediante edital de chamamento público, convocar a iniciativa privada para apresentar estudos, levantamentos, projetos de soluções inovadoras que contribuam para o enfrentamento de demandas públicas relevantes, desde que respeitados os critérios definidos em regulamento específico.

O PMI permite que a Administração Pública, por meio de edital de chamamento público, convoque a iniciativa privada para apresentar estudos, levantamentos, investigações ou propostas de soluções técnicas e inovadoras voltadas à resolução de demandas públicas relevantes. Tais contribuições podem envolver projetos de engenharia, viabilidade técnica,

²⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em 10 jul. 2025

²⁷¹ BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em: 10 jul. 2025

²⁷² BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria pública-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

²⁷³ BRASIL, ref. 126.

²⁷⁴ BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm. Acesso em: 10 jul. de 2025

²⁷⁵ BRASIL, ref. 69.

econômico-financeira, ambiental, entre outros, desde que observados os critérios estabelecidos em regulamentação própria.

Uma das características centrais do PMI é que ele não gera obrigação para o poder público quanto à realização do objeto estudado ou à contratação da proposta apresentada, tampouco confere ao particular qualquer direito automático de indenização pelos custos dos estudos realizados. A lógica do modelo é transferir esse custo ao eventual vencedor da licitação que venha a ser instaurada com base nos documentos ou projetos produzidos no âmbito do PMI. Dessa forma, o ressarcimento pelos estudos aprovados somente ocorrerá se e quando houver a contratação do objeto, sendo o ônus assumido pelo contratado, e não pelo ente público.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à participação do autor dos estudos no processo licitatório. A regra geral prevista no artigo 14 da Lei nº 14.133/2021²⁷⁶ veda a participação, direta ou indireta, na licitação e na execução do contrato, de pessoas físicas ou jurídicas que tenham elaborado o anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo relacionados ao objeto da contratação.

No entanto, o próprio artigo 81²⁷⁷ da nova Lei de Licitações estabelece uma exceção à regra, ao admitir que o autor dos estudos realizados no âmbito do PMI possa participar da futura licitação. Essa participação, todavia, não confere qualquer tipo de direito de preferência, devendo o proponente concorrer em igualdade de condições com os demais interessados.

É importante destacar que o PMI, não atribui ao proponente qualquer tipo de vantagem ou tratamento preferencial no certame, não obriga a Administração Pública a instaurar procedimento licitatório, não implica, por si só, qualquer direito à indenização ou ressarcimento dos valores despendidos na elaboração dos estudos e prevê que eventual remuneração ao autor dos estudos selecionados ocorrerá exclusivamente por meio do contrato firmado com o vencedor da licitação, sendo vedada qualquer cobrança direta ao poder público.

O PMI poderá ainda ser restrito a startups, microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte voltadas à inovação, desde que suas propostas sejam previamente validadas com base em métricas objetivas. Essa previsão reforça o estímulo dado pela Lei Complementar nº 182/2021²⁷⁸, que criou o Marco Legal das Startups e

²⁷⁶ BRASIL, ref. 69.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 2 jul. 2024.

estabeleceu regras específicas para a contratação de soluções inovadoras, inclusive com possibilidade de testes e partilha de risco tecnológico.²⁷⁹

Portanto, o Procedimento de Manifestação de Interesse representa um mecanismo dinâmico de colaboração público-privada, fomentando a inovação e a eficiência administrativa na formulação de projetos e soluções para demandas públicas. Trata-se de instrumento valioso para ampliar o diálogo entre setor público e setor privado, com vistas à construção de propostas mais bem estruturadas, sem comprometer a isonomia e a competitividade nos processos de contratação pública.

Outro instrumento auxiliar expressamente previsto na nova lei licitatória é o Sistema de Registro de Preços (SRP), disciplinado no artigo 82 e conceituado no artigo 6º, inciso XLV da nova legislação licitatória. Trata-se de um conjunto de procedimentos voltados ao registro formal de preços relacionados à prestação de serviços, execução de obras, bem como à aquisição e locação de bens, visando a contratações futuras. O SRP pode ser adotado tanto em contratações diretas quanto em licitações, desde que nas modalidades de pregão ou concorrência.

Embora o Sistema de Registro de Preços (SRP) tenha sido formalmente reconhecido como instrumento auxiliar na nova lei licitatória, sua utilização já era prevista em legislações anteriores. A antiga lei de licitações tratava do SRP no contexto das compras públicas, mas sem lhe atribuir expressamente essa natureza, sendo sua aplicação ampliada pelo Decreto nº 7.892/2013²⁸⁰ para incluir a contratação de serviços. Já no Regime Diferenciado de Contratações (RDC), o SRP foi expressamente classificado como procedimento auxiliar com regulamentação pelo Decreto nº 7.581/2011²⁸¹, permitindo sua adoção em serviços, inclusive de engenharia, e obras padronizadas.²⁸²

Ao final do procedimento licitatório realizado sob a sistemática do Sistema de Registro de Preços (SRP), não se celebra imediatamente um contrato com o vencedor, mas sim uma ata de registro de preços, documento que formaliza os preços e as condições estabelecidas pela proposta vencedora. Essa ata contém a identificação do fornecedor classificado em primeiro

²⁷⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

²⁸⁰ BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

²⁸¹ BRASIL. **Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011**. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm. Acesso em: 2 jul. 2025.

²⁸² PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 2 jul. 2025.

lugar e o respectivo preço registrado, servindo como instrumento para futuras contratações pela Administração, de forma planejada e conforme a necessidade.

Além da empresa vencedora, outros licitantes que aceitarem fornecer os bens ou serviços nas mesmas condições e valores podem ter seus nomes registrados na ata, porém a prioridade de contratação permanece com o primeiro colocado, durante toda a vigência do instrumento.

Nos termos do artigo 82, § 2º, da Lei nº 14.133/2021²⁸³, a ata de registro de preços terá vigência de até um ano, podendo ser prorrogada uma única vez por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados. Trata-se de uma inovação em relação ao regime anterior, em que a prorrogação não era possível.

O edital da licitação no Sistema de Registro de Preços deve detalhar o objeto e as condições do certame, como as quantidades máximas e mínimas de bens ou serviços, possibilidade de preços diferenciados por fatores técnicos e critérios de julgamento, que podem ser o menor preço ou maior desconto.

Ainda no contexto do Sistema de Registro de Preços, destaca-se a vedação à participação de um mesmo órgão ou entidade em mais de uma ata relativa ao mesmo objeto, durante o período de vigência da ata anterior.

A Lei nº 14.133/2021²⁸⁴ também manteve exigência já presente em normativos anteriores no sentido de que o critério de julgamento por grupo de itens só poderá ser adotado quando justificada, tecnicamente e economicamente, a inviabilidade de adjudicação por item, devendo essa justificativa constar dos autos do processo licitatório. Além disso, o preço unitário máximo aceitável deverá estar expressamente indicado no edital, garantindo maior transparência e controle sobre os valores contratados.

Outro ponto relevante trata da chamada adesão à ata de registro de preços, conhecida como “efeito carona”, por meio da qual órgãos e entidades que não participaram da licitação original podem utilizar os preços e condições ali registrados. Para que essa adesão seja válida, a legislação exige o cumprimento de requisitos específicos, entre eles: justificativa da vantagem da adesão, especialmente em situações de possível desabastecimento ou interrupção de serviço público; comprovação de compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, conforme o artigo 23 da Lei²⁸⁵, e anuência prévia do órgão gerenciador e do fornecedor.

²⁸³ BRASIL, ref. 69.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ BRASIL, ref. 69.

A redação do § 3º do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021²⁸⁶ foi alterada pela Lei nº 14.770/2023²⁸⁷, estabelecendo regras mais claras quanto à possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes. De acordo com o novo texto, a adesão poderá ser realizada: por órgãos e entidades das esferas federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a atas gerenciadas por órgãos ou entidades federais, estaduais ou distritais; por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a atas gerenciadas por órgãos municipais, desde que a ata tenha origem em licitação formal.

Entretanto, foi expressamente vedada a adesão de órgãos e entidades da Administração Pública federal a atas gerenciadas por órgãos ou entidades estaduais, distritais ou municipais, o que limita a adesão vertical descendente dentro da estrutura federativa, buscando preservar a organização administrativa e o controle do uso da ata.

Quanto aos limites quantitativos, a legislação impôs restrições para evitar uso excessivo e descontrolado das atas por caronas. O § 4º do artigo 86²⁸⁸ estabelece que as aquisições ou contratações adicionais por órgãos não participantes não poderão exceder 50% dos quantitativos registrados para cada item na ata, considerando o órgão gerenciador e os participantes originais. Já o § 5º²⁸⁹ dispõe que, independentemente do número de adesões, o quantitativo total decorrente das adesões não poderá ultrapassar o dobro da quantidade registrada originalmente na ata.

O Registro Cadastral é um dos instrumentos auxiliares previstos na Lei nº 14.133/2021²⁹⁰, consistindo em procedimento prévio à licitação destinado à formação de um banco de dados com informações e documentos de pessoas físicas ou jurídicas interessadas em contratar com a Administração Pública. Trata-se de mecanismo que antecede o certame e visa a conferir maior segurança e celeridade aos procedimentos licitatórios, ao permitir a verificação prévia da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira dos potenciais fornecedores.

²⁸⁶ BRASIL, ref. 69.

²⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para determinar o modo de disputa fechado nas licitações de obras e serviços que especifica, facultar a adesão de Município a ata de registro de preços licitada por outro ente do mesmo nível federativo, dispor sobre a execução e liquidação do objeto remanescente de contrato administrativo rescindido, permitir a prestação de garantia na forma de título de capitalização e promover a gestão e a aplicação eficientes dos recursos oriundos de convênios e contratos de repasse. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14770.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

²⁸⁸ BRASIL, ref. 68.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ *Ibid.*

Esse instituto não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, já constando de legislações anteriores, como o artigo 34 da Lei nº 8.666/1993²⁹¹, o artigo 31 da Lei nº 12.462/2011²⁹² e o artigo 65 da Lei nº 13.303/2016²⁹³. A sua finalidade principal é permitir à Administração um mapeamento dos interessados, agilizando o processo de habilitação e evitando a repetição da análise documental a cada nova licitação.

Há certa semelhança entre o registro cadastral e a pré-qualificação subjetiva, pois ambos envolvem a análise prévia da documentação de habilitação dos licitantes. Contudo, existem diferenças substanciais entre os institutos. A pré-qualificação subjetiva é vinculada a uma licitação específica e permite, além da verificação documental, a avaliação do desempenho anterior das empresas em contratações públicas, aspecto que ainda aguarda regulamentação. Já o registro cadastral, por sua vez, não está atrelado a nenhum certame em particular, funcionando como um cadastro geral e contínuo, acessível a qualquer interessado que deseje manter sua habilitação atualizada junto ao ente público.

Assim, enquanto a pré-qualificação tem caráter diretamente preparatório para um processo licitatório definido, o registro cadastral possui natureza mais ampla e permanente, funcionando como um instrumento de gestão administrativa, com vistas à organização e qualificação dos potenciais contratantes da Administração.

A nova lei licitatória prevê que o sistema de registro cadastral unificado seja público, amplamente divulgado e permanentemente aberto aos interessados, com chamamento anual obrigatório pela internet para atualização e inclusão de novos fornecedores. É proibida a exigência de cadastro complementar para acesso aos editais, embora seja possível restringir licitações a fornecedores previamente cadastrados, desde que haja ampla publicidade e respeito aos critérios regulamentares.

Os interessados podem solicitar a qualquer tempo a inscrição ou atualização do cadastro, sendo classificados por categorias conforme critérios técnicos e econômicos objetivos. Ao final da inscrição, será emitido um certificado de registro cadastral, cuja validade depende da manutenção regular das informações.

A norma também introduz a avaliação de desempenho contratual, que integrará o cadastro e poderá influenciar o julgamento em licitações, especialmente nos critérios de técnica e preço, desempate e qualificação técnica. Esse sistema de avaliação dependerá da implantação

²⁹¹ BRASIL, ref. 71.

²⁹² BRASIL, ref. 73.

²⁹³ BRASIL, ref. 126.

formal do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações. O registro cadastral poderá ser alterado, suspenso ou cancelado a qualquer momento, caso não sejam atendidas as exigências legais. Enquanto o cadastro estiver pendente de análise, o licitante pode participar da licitação, mas a contratação estará condicionada à emissão do certificado.

A Lei nº 14.133/2021²⁹⁴ determina que os órgãos e entidades da Administração Pública utilizem o Sistema de Registro Cadastral Unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com o objetivo de consolidar, de forma padronizada e transparente, as informações dos fornecedores em uma base única. Embora ainda dependa de regulamentação específica para sua plena efetividade, esse sistema representa um passo importante para a modernização e integração das contratações públicas, ao permitir maior controle, acesso facilitado a dados confiáveis e a possibilidade de articulação com outros instrumentos, como a avaliação de desempenho, consolidando-se como ferramenta estratégica na gestão e na governança das licitações.

2.3 PRINCIPAIS INOVAÇÕES PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao instituir um novo regime jurídico para as licitações e contratos administrativos, promoveu significativas inovações no campo do Direito Administrativo, indo além da simples regulamentação dos processos de contratação pública. Seu escopo é mais amplo e ambicioso: visa a modernizar a atuação do Estado ao reformular instrumentos e procedimentos com foco na eficiência, na transparência, na governança pública e na responsabilização dos agentes públicos e privados.

O doutrinador Rafael Oliveira observa que a Lei nº 14.133/2021²⁹⁵ se aproxima de um verdadeiro "código de contratação pública", dada sua abrangência e sistematização normativa. Embora o Direito Administrativo brasileiro não seja tradicionalmente codificado, a nova legislação apresenta traços típicos de uma codificação ao reunir, em um único diploma legal, um conjunto amplo e coeso de dispositivos que disciplinam as licitações e contratos administrativos. Trata-se de uma norma extensa, que trata de forma articulada tanto aspectos principiológicos e conceituais quanto regras procedimentais e materiais, consolidando um marco normativo estruturado e moderno para as contratações públicas no país.

²⁹⁴ BRASIL, ref. 69.

²⁹⁵ *Ibid.*

A origem da lei remonta ao Projeto de Lei nº 4.253/2020²⁹⁶, o qual resultou na promulgação de um texto que, embora represente avanços significativos em relação ao regime anterior, também tem sido objeto de críticas. Parte da doutrina aponta que a nova lei, a despeito de seu conteúdo inovador, incorporou dispositivos já consagrados nas legislações precedentes, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011), o que levou alguns autores a classificarem-na como um "museu de grandes novidades", expressão que evidencia a percepção de reciclagem normativa sob uma roupagem modernizadora.²⁹⁷

Não obstante as críticas quanto à incorporação de dispositivos já existentes, a nova lei licitatória apresenta avanços significativos em institutos específicos, especialmente no que se refere à gestão de riscos e à execução contratual.

Um dos principais destaques é a inovação introduzida no seguro-garantia para obras e serviços de engenharia, instrumento que passou a contar com previsão expressa de cláusula de retomada. Em caso de inadimplemento contratual pela empresa contratada, a nova legislação autoriza a Administração Pública a acionar a seguradora, conferindo-lhe a possibilidade de assumir a continuidade ou a conclusão do objeto contratual.

Essa medida reforça a efetividade do contrato e visa a mitigar os prejuízos decorrentes da paralisação de obras públicas, um dos problemas crônicos enfrentados na realidade brasileira.

Além disso, é importante considerar que as contratações públicas representam parcela expressiva da economia nacional, movimentando cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse volume demonstra a relevância estratégica do setor público como agente econômico, com impactos diretos sobre a geração de empregos, a dinamização da atividade produtiva e o fomento à indústria e ao comércio local.²⁹⁸

²⁹⁶ BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.253, de 2020**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1673870504104&disposition=inline>. Acesso em: 2 jul. 2025.

²⁹⁷ YOUTUBE. 26ª reunião do fórum permanente de estudos constitucionais, administrativos e de políticas públicas professor miguel lanzellotti baldez e 17ª reunião do fórum permanente de transparência e probidade administrativa da escola da magistratura do estado do rio de janeiro, rio de janeiro: 20 jul. 2021. **A nova lei de licitações**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=lbXt_uLlhJ4. Acesso em: 2 jul. 2025.

²⁹⁸ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que a Gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Nesse sentido, a legislação não se limita à função operacional da aquisição de bens e serviços, mas assume também um papel regulador ao incorporar diretrizes voltadas à promoção de políticas públicas.

Entre essas diretrizes, destaca-se a função social das licitações, com a inclusão de cláusulas voltadas à inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, conforme previsto nos dispositivos que tratam da responsabilidade social das contratações. Ao conciliar critérios econômicos com valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a inclusão e a equidade, a nova lei reafirma a importância das compras públicas como instrumento não apenas de eficiência administrativa, mas também de transformação social e promoção da cidadania.

Além disso, merece destaque a introdução de dois mecanismos inovadores no ordenamento jurídico brasileiro: o Diálogo Competitivo e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), considerados grandes marcos da Lei nº 14.133/2021²⁹⁹. O primeiro é um novo procedimento licitatório, inspirado em modelos europeus, especialmente indicado para contratações de alta complexidade técnica ou que demandem soluções inovadoras, como no caso de tecnologias emergentes, sistemas integrados e grandes projetos de engenharia.

Por outro lado, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) representa um avanço significativo em termos de transparência e acesso à informação. Esse sistema centraliza e disponibiliza, em plataforma digital única, dados sobre licitações e contratos administrativos em âmbito nacional. O objetivo é facilitar o acompanhamento das contratações públicas, aumentar a publicidade dos atos administrativos e permitir o controle social sobre as despesas públicas.

O PNCP é administrado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas e garante que os dados de todas as contratações feitas pela União e por governos estaduais e municipais estarão centralizados aqui e disponíveis a todos. É importante destacar que o fornecimento dessas informações é de responsabilidade dos órgãos e entidades que realizam contratos ou compras para a manutenção dos serviços públicos³⁰⁰

PNCP é um sítio eletrônico destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei licitatória, sendo sua realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

No entanto, parte da doutrina aponta uma possível inconsistência quanto à utilidade dessa previsão legal. Segundo esse entendimento, a autorização expressa para que entes possam

²⁹⁹ BRASIL, ref. 69.

³⁰⁰ BRASIL. **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 2 jul. 2025.

realizar suas contratações utilizando o PNCP seria desnecessária. Isso porque, independentemente de norma federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios já detêm competência para instituir seus próprios portais eletrônicos oficiais, destinados à divulgação dos atos administrativos no âmbito das contratações públicas. Essa prerrogativa decorre da autonomia federativa prevista na Constituição da República, que assegura aos entes a organização de seus próprios instrumentos administrativos e de publicidade institucional³⁰¹.

A gestão do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ficará a cargo do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, órgão colegiado com função estratégica na coordenação e aprimoramento do sistema. Esse comitê será presidido por representante designado pelo presidente da República e composto por membros que refletem a representatividade federativa: três representantes da União, também indicados pelo presidente da República; dois representantes dos estados e do Distrito Federal, designados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração; e dois representantes dos municípios, indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 174, § 1º³⁰², previu que a gestão do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) será realizada por um colegiado de natureza interfederativa, denominado Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP). Essa estrutura busca garantir a participação dos entes federativos no processo decisório relacionado à governança do portal. Contudo, parte da doutrina manifesta preocupação quanto à efetiva autonomia desse colegiado, especialmente diante da condução majoritariamente centralizada pela União, que, desde a instituição da nova lei, vem exercendo papel predominante, por meio de órgãos do Poder Executivo Federal, na gestão tecnológica e operacional do sistema. Diante disso, aponta-se a necessidade de fortalecimento institucional do CGRNCP, de forma a assegurar a corresponsabilidade e a representatividade de estados e municípios na definição das diretrizes do PNCP, sob pena de comprometimento da legitimidade e da constitucionalidade da centralização imposta pela legislação.³⁰³

Quanto ao seu conteúdo, o PNCP deverá concentrar uma ampla gama de informações relacionadas ao ciclo das contratações públicas. Dentre os dados obrigatórios, incluem-se os

³⁰¹PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 03 jul. 2025.

³⁰²BRASIL, ref. 69.

³⁰³AMORIM, Victor: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): evolução, possibilidades e utilização à luz da Lei nº 14.133/2021. **Observatório da Nova Lei de Licitações**. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/02/01/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp-evolucao-possibilidades-e-utilizacao-a-luz-da-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

planos de contratação anuais, os catálogos eletrônicos de padronização de bens e serviços, os editais de credenciamento e pré-qualificação, os avisos de contratação direta, os editais de licitação e seus anexos, bem como as atas de registro de preços, os contratos firmados e seus respectivos termos aditivos.

Adicionalmente, o PNCP representa um avanço no sentido da transparência ativa, prevista na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011³⁰⁴, ao permitir que dados relevantes estejam disponíveis ao público de forma automatizada, contínua e acessível. Essa funcionalidade reduz a assimetria de informações e fortalece os mecanismos democráticos de fiscalização, contribuindo para a prevenção de irregularidades e para o fortalecimento da integridade na Administração Pública.

Apesar de a Lei nº 14.133/2021³⁰⁵ prever o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) como responsável pela gestão do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), observa-se que esse colegiado carece de formalização administrativa. Diferentemente de outras entidades federativas, como o Comitê Gestor do Simples Nacional ou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, o CGRNCP não possui estrutura própria, quadro técnico ou vinculação institucional definida, o que compromete sua autonomia e capacidade de atuação.

Essa fragilidade estrutural limita a efetividade da gestão compartilhada do PNCP, uma vez que a condução técnica e financeira do sistema permanece centralizada no Executivo Federal, especialmente por meio do Sistema de Serviços Gerais (SISG) e do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Tal concentração gera uma assimetria federativa, pois impõe aos estados e municípios o uso obrigatório de uma plataforma sobre a qual não exercem influência real. Esse modelo, segundo parte da doutrina, pode afrontar o pacto federativo, ao restringir a autonomia constitucional assegurada aos entes subnacionais.³⁰⁶

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos previu regras transitórias para a adaptação dos municípios às novas exigências de transparência nas contratações públicas. Até 31 de dezembro de 2023, todos os municípios deveriam divulgar extratos de editais em jornais

³⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

³⁰⁵ BRASIL, ref. 69.

³⁰⁶ AMORIM, Victor: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): evolução, possibilidades e utilização à luz da Lei nº 14.133/2021. **Observatório da Nova Lei de Licitações**. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/02/01/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp-evolucao-possibilidades-e-utilizacao-a-luz-da-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

de grande circulação. Já os municípios com até 20.000 habitantes têm prazo de seis anos, a contar da publicação da lei, para se adequarem às obrigações relativas ao planejamento das contratações, à divulgação eletrônica dos atos e à realização de licitações em formato eletrônico. Durante esse período, devem adotar medidas alternativas, como a publicação em diário oficial e a disponibilização física de documentos em repartições públicas, sem custos ao cidadão, salvo pela reprodução gráfica.

Diante desse cenário, conclui-se que o Portal Nacional de Contratações Públicas representa uma inovação relevante para o sistema de contratações públicas no Brasil, ao buscar padronizar, digitalizar e ampliar a transparência das licitações em nível nacional.

A efetividade do PNCP depende não apenas da obrigatoriedade legal, mas também da superação dos desafios federativos, estruturais e tecnológicos, especialmente para os entes menores. É fundamental que seu modelo de governança avance para assegurar a participação ativa de estados e municípios, alinhando os avanços administrativos com os princípios constitucionais da autonomia, eficiência e transparência. Somente com essa cooperação efetiva será possível assegurar que o sistema atenda às diversas realidades regionais, promovendo uma gestão pública mais integrada e responsável.

Em consonância com a proposta de modernização da gestão pública, a nova lei de licitações avança ao reconhecer expressamente a legitimidade dos meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos. Inserido no Capítulo XII do Título III, o dispositivo legal autoriza a utilização de instrumentos como a conciliação, a mediação, os comitês de resolução de disputas e a arbitragem, especialmente em questões que envolvam direitos patrimoniais disponíveis, tais como o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o descumprimento de obrigações contratuais e o cálculo de indenizações.

Trata-se de um marco normativo importante, pois reforça a possibilidade de adoção de mecanismos extrajudiciais para a solução de conflitos, trazendo maior agilidade, tecnicidade e eficiência ao tratamento de litígios que, tradicionalmente, sobrecarregavam o Judiciário.

Além desses mecanismos de resolução, destaca-se, entre os avanços da legislação, a formalização da matriz de riscos como cláusula contratual obrigatória em determinadas hipóteses. Trata-se de um instrumento que estabelece de forma clara e antecipada a divisão de responsabilidades entre a Administração e o contratado quanto à ocorrência de fatos supervenientes que possam impactar a execução contratual. Ao delimitar previamente os riscos atribuídos a cada parte, a matriz promove maior segurança jurídica, reduz a margem de disputas interpretativas e fortalece o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Sua aplicação é compulsória em contratações de grande vulto, bem como naquelas realizadas sob os regimes de contratação integrada e semi-integrada. Nesses casos, a matriz de riscos cumpre papel estratégico, pois favorece o planejamento detalhado da execução contratual e previne litígios decorrentes de imprevistos operacionais ou financeiros.

Nesse contexto, a nova lei de licitações representa um avanço significativo ao consolidar um conjunto de princípios que orientam o processo licitatório de maneira mais abrangente e aprofundada. Conforme observa o professor Rafael Oliveira, a legislação valoriza o planejamento detalhado, que proporciona maior organização e previsibilidade às contratações públicas, além de reforçar a importância dos valores constitucionais como legalidade, moralidade e publicidade. Também se destaca a ênfase na busca pela eficiência econômica, que incentiva a utilização racional dos recursos públicos³⁰⁷.

Dentre esses princípios, o planejamento, previsto expressamente no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021³⁰⁸, encontra respaldo no artigo 174 da Constituição Federal de 1988³⁰⁹ e marca um avanço significativo para a Administração Pública. Esse princípio impõe à administração a necessidade de atuar de forma estruturada e antecipada, o que se concretiza, por exemplo, na exigência de elaboração de um plano anual de contratações públicas. Por meio desse instrumento, a administração deve prever e programar as demandas para o exercício seguinte, garantindo maior previsibilidade e controle das despesas públicas.

Além disso, a nova legislação detalha as fases preparatórias internas da licitação, o que representa um avanço importante em relação ao regime anterior. Essa regulamentação mais minuciosa permite maior organização dos processos, reduzindo riscos e desperdícios, e contribuindo para a eficiência e a efetividade das contratações. Assim, o princípio do planejamento se traduz em um instrumento que vai além da formalidade, atuando como um mecanismo estratégico para a melhoria da gestão pública.

Complementando essa lógica de modernização e aprimoramento dos processos administrativos, destaca-se também o princípio da celeridade, incorporado à Constituição Federal como direito fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004³¹⁰, que

³⁰⁷ YOUTUBE. 26ª reunião do fórum permanente de estudos constitucionais, administrativos e de políticas públicas professor miguel lanzellotti baldez e 17ª reunião do fórum permanente de transparência e probidade administrativa da escola da magistratura do estado do rio de janeiro, rio de janeiro: 20 jul. 2021. **A nova lei de licitações**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=lbXt_uLlhJ4. Acesso em: 2 jul. 2025

³⁰⁸ BRASIL, ref. 69.

³⁰⁹ BRASIL, ref. 1.

³¹⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da

acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º³¹¹. A nova Lei nº 14.133/2021³¹² reflete esse valor ao estabelecer mecanismos que visam à simplificação e à agilização das contratações, sem comprometer a legalidade nem a segurança jurídica. Um exemplo emblemático dessa diretriz é a inversão das fases no pregão, permitindo que o julgamento das propostas anteceda a análise da habilitação, o que reduz significativamente o tempo necessário para finalização do certame.

Adicionalmente, a norma admite a convalidação de falhas sanáveis, permitindo a correção de vícios sem necessidade de anulação total do procedimento. Essa medida reforça a ideia de eficiência processual e evita a repetição de atos desnecessários, promovendo maior agilidade nas contratações públicas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que a nova Lei de Licitações trouxe importantes inovações para tornar os procedimentos mais ágeis e eficientes. Entre elas, destaca-se a possibilidade de inverter a ordem das fases da licitação, realizar o procedimento de forma presencial em casos justificados, adotar o sistema de registro de preços, utilizar minutas padronizadas de editais e contratos, além de permitir a pré-qualificação de licitantes. Na execução de obras e serviços, também foram introduzidas formas mais flexíveis, como a contratação integrada, semi-integrada e o fornecimento com prestação de serviços associados, que ampliam a responsabilidade do contratado. Tais mudanças visam a modernizar as contratações públicas, mantendo o compromisso com os princípios constitucionais³¹³.

Com base nas inovações analisadas, conclui-se que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos representa um marco na evolução do regime jurídico das contratações públicas no Brasil, não apenas por substituir legislações anteriores, mas por inaugurar uma nova lógica administrativa, pautada na eficiência, na transparência, na governança e na responsabilidade.

Ao integrar avanços como o Portal Nacional de Contratações Públicas, o diálogo competitivo, o fortalecimento do planejamento, a valorização da celeridade e a ampliação dos mecanismos de controle, a nova lei reafirma o papel estratégico das licitações como instrumento de gestão pública qualificada e promotora de políticas públicas. Embora ainda enfrente desafios na implementação, especialmente no tocante à realidade dos entes federativos menores, sua

Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 03 jul. 2025.

³¹¹ BRASIL, ref. 1.

³¹² BRASIL, ref. 69.

³¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 03 jul. 2025.

estrutura normativa oferece bases sólidas para uma atuação estatal mais moderna, integrada e comprometida com os valores constitucionais e os interesses da sociedade.

3 NORMAS GERAIS NA LEI Nº 14.133/2021 E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

Neste capítulo, serão analisadas as normas gerais previstas na Lei nº 14.133/2021³¹⁴ e o impacto dessa legislação nas competências dos entes federados. A promulgação dessa lei representa um importante avanço na legislação brasileira, ao estabelecer um novo regime jurídico para as licitações e contratos administrativos. Além de introduzir inovações nos aspectos procedimentais e tecnológicos, a norma também interfere diretamente no equilíbrio federativo, ao definir competências e responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios no âmbito das contratações públicas. Para compreender plenamente essas mudanças, é necessário examinar os fundamentos constitucionais que regem a relação entre os entes federados, bem como o conceito de federalismo que orienta essa dinâmica.

Será realizada uma análise dos aspectos constitucionais da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação ao pacto federativo. O pacto federativo, previsto no artigo 1º e 18 da Constituição Federal³¹⁵, garante a autonomia política, administrativa e financeira dos entes federados. Por isso, toda legislação infraconstitucional, especialmente aquela que regula as relações administrativas entre os entes, deve respeitar essa autonomia, assegurando a harmonia entre as unidades federativas. Embora tenha abrangência nacional, a aplicação da Lei nº 14.133/2021³¹⁶ deve levar em consideração as especificidades regionais e a independência dos estados e municípios, evitando que a União exerça um papel de sobreposição indevida sobre os demais entes.

O principal desafio consiste em equilibrar a necessidade de uma legislação uniforme que promova transparência, eficiência e combate à corrupção nas contratações públicas, com o respeito à diversidade e autonomia dos entes federativos. A imposição de regras gerais não pode se transformar em um instrumento de centralização autoritária, que desfigure a autonomia local.

Nesse sentido, o pacto federativo atua como um limite à atuação da União, garantindo que estados e municípios tenham liberdade para adaptar a legislação conforme suas realidades, desde que observem os princípios fundamentais da nova lei.

³¹⁴ BRASIL, ref. 69.

³¹⁵ BRASIL, ref. 1.

³¹⁶ BRASIL, ref. 69.

Dando seguimento, será abordado o fenômeno do “federalismo centrífugo” nas contratações públicas. Apesar dos fundamentos constitucionais que asseguram a autonomia federativa, observa-se na prática uma concentração das decisões e do controle das contratações na esfera federal. Isso se manifesta, por exemplo, na centralização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e na predominância da União na definição das normas técnicas e tecnológicas que os demais entes federados devem adotar.

Essa centralização, embora busque promover a transparência e a uniformidade, pode gerar tensões, especialmente para estados e municípios que frequentemente se veem submetidos a regras e sistemas que não levam em conta suas particularidades regionais ou limitações estruturais.

Para finalizar, será analisada a relação entre a Lei nº 14.133/2021³¹⁷ e a autonomia dos municípios. No âmbito municipal, a nova legislação de licitações impõe desafios e responsabilidades significativos. Municípios, especialmente os de menor porte, enfrentam dificuldades para se adaptar às exigências da lei, tanto no que diz respeito à implementação de sistemas eletrônicos quanto ao cumprimento dos critérios técnicos e de transparência estabelecidos.

Dessa forma, é possível concluir que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos representa um avanço importante para o sistema de contratações públicas brasileiro ao buscar harmonizar a necessidade de regras uniformes com o respeito à autonomia dos entes federados.

No entanto, para que seus objetivos sejam plenamente alcançados, é fundamental que a governança interfederativa seja fortalecida, garantindo a efetiva participação dos estados e municípios, especialmente daqueles com menor capacidade estrutural. Somente com essa cooperação equilibrada será possível construir um modelo de contratações públicas mais eficiente, transparente e adequado às diversas realidades regionais do país, respeitando o pacto federativo e promovendo o desenvolvimento local de forma sustentável.

3.1 OS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA LEI Nº 14.133/2021 E O PACTO FEDERATIVO

³¹⁷ BRASIL, ref. 69.

A Lei nº 14.133/2021³¹⁸ substituiu, após décadas de vigência, o antigo regime licitatório instituído pela Lei nº 8.666/1993³¹⁹, bem como revogou dispositivos das Lei do Pregão e a Lei nº 12.462/2011³²⁰, consolidando em um único diploma legal os princípios, procedimentos e as diretrizes das contratações públicas. Com enfoque na governança, na transparência, na eficiência e na responsabilização dos agentes públicos, a nova lei licitatória busca não apenas padronizar condutas, mas também conferir maior segurança jurídica e flexibilidade aos processos de aquisição e prestação de serviços pelo Estado.

A verdade é que, aos licitantes, a “velha lei” impunha receio, incerteza, insegurança e pouca atratividade; aos agentes públicos, dificuldades na aplicação prática e medo; à administração pública, desvantagem, morosidade e pouca efetividade no combate a malfeitos de toda ordem.³²¹

Essas deficiências estruturais demonstraram que o antigo modelo licitatório, embora fundado em princípios constitucionais como legalidade, isonomia e impessoalidade, não era eficaz para lidar com a complexidade e a dinâmica das contratações públicas contemporâneas.

Com o tempo, tornou-se evidente a necessidade de uma legislação mais moderna, que não apenas reforçasse os mecanismos de controle e integridade, mas também promovesse maior eficiência, planejamento e racionalidade nas despesas públicas.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foi concebida com o objetivo de unificar o regime jurídico das contratações públicas em um único diploma, promovendo maior coerência sistêmica, segurança jurídica e racionalidade procedimental. Para tanto, incorporou práticas consolidadas nos entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da jurisprudência dos tribunais superiores, além de absorver inovações normativas de experiências anteriores, como o pregão eletrônico e o Regime Diferenciado de Contratações.

O novo marco legal, ao valorizar instrumentos de governança pública, o planejamento das contratações, a gestão de riscos e a busca por resultados, introduz uma nova lógica nas relações contratuais com a Administração, mais voltada à eficiência, à transparência e à responsabilização.

Nesse sentido, destaca-se a exigência de planejamento prévio por meio do Plano Anual de Contratações, a instituição do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como plataforma de publicidade e controle, bem como a previsão de métodos alternativos de solução

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ BRASIL, ref. 71.

³²⁰ BRASIL, ref. 73.

³²¹ ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

de controvérsias contratuais, em substituição à cultura da litigiosidade tradicional. Tais medidas refletem uma tentativa de modernização administrativa, orientada por valores constitucionais como eficiência, moralidade e publicidade.

Todavia, a amplitude e o detalhamento das disposições da nova lei impõem uma necessária reflexão quanto à sua compatibilidade com o pacto federativo consagrado na Constituição de 1988³²². Embora o artigo 22, inciso XXVII³²³, atribua à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, tal competência não pode ser exercida de forma a comprometer a autonomia legislativa dos demais entes federados.

A Constituição garante, nos termos do artigo 18³²⁴, a autonomia política, administrativa e financeira dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a qual compreende a prerrogativa de suplementar a legislação federal quando cabível, adequando-a às suas realidades específicas.

Desse modo, a análise constitucional da Lei nº 14.133/2021³²⁵ exige atenção especial ao equilíbrio entre a uniformização normativa promovida pela União e a liberdade dos entes federados de legislar sobre aspectos complementares ou omissos.

A rigidez excessiva da lei federal, ao esgotar detalhadamente os aspectos procedimentais das contratações, pode, ainda que involuntariamente, esvaziar os espaços legítimos de regulamentação local, afrontando o princípio federativo.

Por outro lado, a existência de cláusulas abertas e diretrizes principiológicas, como ocorre em diversos dispositivos da nova lei, pode ser interpretada como abertura normativa à adaptação local, alinhando-se à lógica do federalismo cooperativo.

Nesse contexto, a legitimidade constitucional da Lei nº 14.133/2021³²⁶ não se avalia apenas pela sua forma, mas sobretudo por seus efeitos concretos na preservação da autonomia dos entes federativos.

A constitucionalidade material exige, portanto, que o conteúdo da norma geral não invada o núcleo de competências locais, permitindo aos estados e municípios liberdade para regulamentar, por exemplo, a estrutura organizacional de suas comissões de contratação,

³²² BRASIL. ref.1.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ BRASIL. ref.1

³²⁵ BRASIL, ref. 69.

³²⁶ *Ibid.*

critérios adicionais de sustentabilidade ou exigências específicas quanto à habilitação técnica, desde que respeitados os limites gerais fixados pela legislação federal.

A Lei nº 14.133/2021³²⁷, embora se apresente como norma geral, estabelece diretrizes extremamente detalhadas sobre temas como fases da licitação, critérios de julgamento, formalização de contratos, sanções e mecanismos de controle, o que, em determinados aspectos, pode ser interpretado como um avanço sobre o espaço reservado à legislação suplementar dos entes federados.

Essa densidade normativa, ainda que bem-intencionada e voltada à padronização e segurança jurídica, pode, na prática, comprometer a adaptabilidade e a autonomia local, especialmente em municípios com estruturas administrativas mais modestas, para os quais o cumprimento rigoroso de procedimentos complexos representa um ônus operacional significativo.

No que diz respeito ao seu campo de aplicação, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em consonância com os dispositivos constitucionais que regulam as contratações públicas (arts. 22, XXVII; 37, XXI; e 173, § 1º, III, da Constituição Federal)³²⁸, estabelece sua incidência sobre a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

De forma expressa, a lei também se estende aos órgãos dos poderes legislativo e judiciário, em todas as esferas federativas, quando estiverem desempenhando função administrativa, bem como aos fundos especiais e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público.

Por outro lado, o § 1º do artigo 1º³²⁹ da referida norma exclui de seu âmbito de incidência as empresas públicas e suas subsidiárias, que continuam submetidas ao regime jurídico da Lei nº 13.303/2016³³⁰, conhecida como Lei das Estatais. Trata-se de uma distinção normativa que visa a respeitar a natureza jurídica diferenciada dessas entidades, cuja atuação, embora inserida no contexto da Administração Pública indireta, possui características operacionais próprias e, muitas vezes, voltadas ao desempenho de atividades econômicas em regime de concorrência.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ BRASIL, ref.1.

³²⁹ BRASIL, ref. 69.

³³⁰ BRASIL, ref. 126.

Esse traçado normativo demonstra a tentativa de sistematizar e uniformizar as regras aplicáveis às contratações públicas em todo o território nacional, reforçando o caráter de norma geral da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Esse recorte legislativo reforça o caráter da nova Lei de Licitações como norma geral de abrangência nacional, destinada à sistematização dos procedimentos de contratação no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional das três esferas federativas. Ao propor diretrizes uniformes para os processos licitatórios e contratuais, a norma busca conferir maior racionalidade, previsibilidade e segurança jurídica às contratações públicas, objetivos compatíveis com os princípios constitucionais da eficiência, moralidade e publicidade.

Nesse contexto, merece destaque o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.419/2006³³¹, em que o STF analisou a constitucionalidade da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 4.744/2006³³², que impunha exigências adicionais para a habilitação de pessoas jurídicas interessadas em contratar com a Administração Pública estadual.

Na ocasião, o Tribunal entendeu que a norma estadual ultrapassava os limites do interesse local e invadia a competência da União ao criar requisitos que extrapolavam as balizas estabelecidas pela legislação federal. A decisão reafirmou que a padronização nacional em matéria de licitações deve ser conduzida pela União, cabendo aos demais entes federativos apenas regulamentações complementares, desde que não contrariem as normas gerais vigentes.

Por maioria, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei 4.744/2006³³³, por entender que a norma violava a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, bem como interferia indevidamente na competência exclusiva da União para organizar e executar a inspeção do trabalho, conforme o artigo 21, inciso XXIV, da Constituição³³⁴.

³³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.419/2006**. Rel. Min. Gilmar Mendes. 17 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15374450584&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

³³² ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.744, de 11 de abril de 2006**. Dispõe sobre vedações à formalização de contratos e convênios com órgãos e entidades da administração pública do estado do rio de janeiro, o cancelamento de concessões de serviço público, o cancelamento da inscrição estadual e veda a concessão de incentivos fiscais e benefícios de natureza tributária às empresas que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo ou análogo à escravidão na produção de bens e serviços, e dá outras providências. (Redação dada pela Lei 10370/2024). Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/4eca8e76ff66f5738325714e006df74f?OpenDocument&Highlight=0,4744>. Acesso em: 8 jul. 2025.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ BRASIL, ref. 1.

Esse precedente é particularmente relevante para a análise da Lei nº 14.133/2021³³⁵, pois reforça a ideia de que a uniformização normativa nacional em matéria de licitações é legítima, desde que respeitados os limites da atuação local.

No entanto, também serve de alerta para os demais entes, indicando que qualquer iniciativa de suplementação normativa deve se restringir a aspectos específicos e complementares, sem criar obrigações que destoem das diretrizes gerais fixadas pela União.

Além disso, a decisão ilustra a postura do STF em defesa do equilíbrio federativo: ao mesmo tempo que reconhece a autonomia dos entes federativos, o Tribunal reafirma que essa autonomia não pode se sobrepor à harmonia e à coerência do sistema jurídico nacional, sobretudo em áreas em que a Constituição exige normas gerais de alcance uniforme.

Tal constatação exige uma leitura cuidadosa da nova lei à luz do pacto federativo, que constitui cláusula pétrea do ordenamento constitucional brasileiro, art. 60, § 4º, I, CF/88³³⁶ e se fundamenta na autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos.

A compatibilização entre a uniformização pretendida pela legislação federal e a necessidade de respeitar a pluralidade institucional e administrativa das unidades federadas é, portanto, um dos grandes desafios interpretativos e operacionais da Lei nº 14.133/2021³³⁷.

A esse respeito, torna-se essencial considerar o federalismo cooperativo como diretriz hermenêutica, permitindo que a lei federal funcione como parâmetro normativo mínimo, a ser complementado e ajustado conforme as peculiaridades locais, sem que isso implique afronta à Constituição.

Dessa forma, a análise dos aspectos constitucionais da Lei nº 14.133/2021³³⁸ evidencia a necessidade de constante vigilância quanto à preservação do pacto federativo no desenho normativo das contratações públicas.

Embora a uniformização promovida pela legislação federal seja importante para garantir segurança jurídica, integridade e eficiência administrativa, não se pode negligenciar o papel dos entes federativos na construção de soluções compatíveis com suas realidades institucionais.

O desafio reside justamente em encontrar o ponto de equilíbrio entre a unidade e a diversidade, entre a norma geral e a regulamentação local, entre a autoridade central e a autonomia federativa. É nesse cenário que se insere o debate sobre o chamado federalismo

³³⁵ BRASIL, ref. 69.

³³⁶ BRASIL, ref. 1.

³³⁷ BRASIL, ref. 69.

³³⁸ *Ibid.*

centrífugo nas contratações públicas, fenômeno que demanda especial atenção diante da tendência de centralização normativa e dos impactos concretos que isso gera na estrutura e funcionamento dos governos locais.

3.2 O “FEDERALISMO CENTRÍFUGO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O federalismo foi introduzido no Brasil com a Proclamação da República em 1889, estabelecendo uma organização em que o governo central divide responsabilidades com os Estados-membros. Durante a Primeira República, marcada pelo domínio das oligarquias, os estados gozaram de ampla autonomia, que foi drasticamente reduzida com a centralização autoritária da Era Vargas e do Estado Novo (1937-1945), quando o poder central praticamente eliminou a autonomia estadual. A redemocratização em 1946 recuperou parte dessa autonomia, mas não no mesmo grau da Primeira República. O regime militar (1964-1985) intensificou o controle financeiro e político da União, enfraquecendo ainda mais o federalismo e colocando os estados em dependência do governo central. A Constituição de 1988 marcou o retorno pleno do federalismo, ampliando competências dos estados, conferindo destaque aos municípios e garantindo autonomia ao Distrito Federal, reafirmando a relação entre democracia e fortalecimento da federação³³⁹.

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente, nos artigos 1º e 18³⁴⁰, o princípio do federalismo como um dos fundamentos da organização do Estado brasileiro. Uma de suas principais inovações foi a elevação dos municípios à condição de entes federativos, ao lado da União e dos estados, formando um modelo de federalismo de três esferas de governo, algo incomum no comparativo internacional.

Essa estrutura descentralizada reflete o chamado pacto federativo, que se concretiza por meio da distribuição de competências político-administrativas entre os entes federados, conforme delineado especialmente no artigo 18 da Constituição³⁴¹. Embora o texto constitucional garanta autonomia política, administrativa e financeira a cada esfera, a prática revela desequilíbrios que desafiam a efetividade do federalismo brasileiro.

³³⁹ BARBOSA. José Antonio. O federalismo brasileiro. **Jovem Senador**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 9 jul. 2025.

³⁴⁰ BRASIL, ref. 1.

³⁴¹ *Ibid.*

Embora a Constituição de 1988 tenha consagrado um modelo federativo formalmente simétrico, no qual todos os entes federativos: União, estados, Distrito Federal e municípios, compartilham status jurídico e autonomia garantida, a prática institucional revela uma dinâmica de concentração normativa e financeira na esfera federal.

O Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Antonio Anastasia³⁴², que atuou como relator da nova Lei de Licitações no Senado Federal, teceu considerações significativas sobre a extensão federativa da norma e o grau de detalhamento de seus dispositivos. Em sua análise, chamou atenção para o fato de que a federação brasileira tem, em grande medida, um caráter simbólico, marcado por uma tradição centralizadora que remonta à formação do Estado Nacional. Segundo Anastasia, embora a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos seja formalmente apresentada como uma norma geral, seu conteúdo ultrapassa os limites típicos desse tipo de legislação. Diversos artigos tratam de temas que, em tese, deveriam ser objeto de regulação própria por parte dos entes subnacionais ou, até mesmo, ser disciplinados por normas infra legais, como é o caso das disposições sobre o Sistema de Registro de Preços, aspecto que, por sua natureza operacional, caberia à regulamentação administrativa.

Essa constatação reforça a percepção de que a União continua exercendo um papel central no arranjo federativo brasileiro, funcionando como verdadeiro núcleo gravitacional do sistema. Detentora das principais competências legislativas, arrecadatórias e regulatórias, a União impõe-se não apenas pela produção normativa, mas também pelo controle indireto exercido por meio de transferências voluntárias condicionadas e exigências técnicas uniformizantes. Um exemplo claro desse fenômeno pode ser observado na edição de normas gerais de caráter impositivo em áreas estratégicas como saúde, educação, finanças públicas e, especialmente, nas contratações públicas.

É nesse contexto que a nova Lei de Licitações se insere, reafirmando o protagonismo normativo da União e impondo desafios à efetividade da autonomia dos entes subnacionais, particularmente dos municípios.

No que se refere ao grau de concentração de poder dentro dessa estrutura federativa, a doutrina costuma classificar o federalismo em dois modelos distintos: o federalismo centrípeto e o federalismo centrífugo. O federalismo centrípeto caracteriza-se por uma maior concentração de poder no governo central, funcionando como polo aglutinador das competências e das

³⁴² ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Seminário Compras Públicas**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pZPm7ISQMvc>. Acesso em 10 jul. 2025.

decisões políticas mais relevantes. Em contraste, o federalismo centrífugo apresenta um movimento de maior descentralização do poder, resultando na redução da autoridade central e no consequente fortalecimento dos poderes regionais.³⁴³

No contexto das contratações públicas, o federalismo centrífugo brasileiro expõe uma contradição que acompanha a própria formação do Estado: de um lado, a Constituição de 1988³⁴⁴ reconhece a autonomia política, administrativa e financeira de estados e municípios; de outro, a União ainda concentra grande parte da produção normativa, especialmente quando se trata das regras aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos.

A edição da Lei nº 14.133/2021³⁴⁵ reforça esse cenário ao estabelecer um marco legal nacional e de observância obrigatória por todos os entes federativos, o que, embora tenha o mérito de padronizar e modernizar procedimentos, também impõe desafios aos entes com menor capacidade institucional.

No campo das licitações, tal fenômeno se manifesta pela edição de normas gerais excessivamente detalhadas, que pouco espaço deixam para regulamentações locais, comprometendo o equilíbrio federativo traçado pela Constituição de 1988³⁴⁶.

Manifesta-se dificuldade em compreender o Brasil como um modelo equilibrado, entretanto. Aliás, se vai além, e diz-se que o Brasil está muito distante de um mínimo de equilíbrio de forças que seja. Não pode ser equilibrado um modelo que concentra na União o papel de ente arrecadador principal de receitas tributárias (são sete os impostos federais, contra três impostos estaduais e três impostos municipais, se ficarmos apenas no campo desta espécie tributária). Não pode ser equilibrado um modelo que traz inchado rol de competências privativas da União, raquítico rol de competências dos Municípios, e subsidiário rol de competências dos Estados (ressalvando-se as competências comuns e concorrentes, obviamente). Não pode ser equilibrado um modelo que traz primordialmente bens da União em detrimento dos demais entes (para que se tenha uma ideia, o art. 20, CF traz bens da União, enquanto o art. 26 somente diz que pertencerá aos Estados o que não estiver compreendido na esfera da União)³⁴⁷

Essa concentração normativa, entretanto, não se revela um fenômeno isolado no campo das licitações, mas sim reflexo de um arranjo federativo mais amplo, marcado por assimetrias históricas e estruturais.

³⁴³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 281.

³⁴⁴ BRASIL, ref.1.

³⁴⁵ BRASIL, ref. 69.

³⁴⁶ BRASIL, ref. 1.

³⁴⁷ OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de LAZARI, Rafael de, SILVEIRA, Daniel Barile da, DIAS, Jefferson Aparecido. União e federalismo centripeto: uma análise crítica quanto à concentração de poderes. **Migalhas**, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/281025/uniao-e-federalismo-centripeto-uma-analise-critica-quanto-a-concentracao-de-poderes>. Acesso em: 8 jul. 2025.

O modelo federativo brasileiro, embora formalmente descentralizado, revela-se desequilibrado na prática, sobretudo quando se observa a distribuição de competências e receitas entre os entes.

A União, além de deter a competência privativa para legislar sobre uma ampla gama de temas relevantes, é também a principal arrecadadora de tributos, ao passo que os estados e, especialmente, os municípios, enfrentam dificuldades para financiar políticas públicas básicas.

Outro aspecto que evidencia a centralização do poder no modelo federativo brasileiro diz respeito à desigualdade na titularidade dos bens públicos. O artigo 20 da Constituição Federal³⁴⁸ atribui à União um rol extenso e estratégico de bens, incluindo recursos naturais, terras devolutas e o subsolo, enquanto aos estados, conforme o artigo 26³⁴⁹, resta um acervo significativamente mais modesto.

Essa assimetria patrimonial reflete a preponderância da União no pacto federativo, contribuindo para a conformação de um federalismo marcadamente verticalizado, no qual a capacidade de atuação dos estados e municípios permanece frequentemente subordinada aos limites financeiros e normativos impostos pelo ente central.

Nesse contexto, observa-se que a edição de normas federais detalhadas sobre contratações públicas reforça essa centralidade e contribui para a limitação da autonomia dos demais entes. Embora a Constituição preveja um modelo descentralizado de governo, na prática, a sobreposição de comandos normativos da União, especialmente no que tange às licitações, acaba por esvaziar o espaço de autogoverno dos entes subnacionais. A descentralização, nesse sentido, revela-se mais como um ideal constitucional do que como uma realidade plenamente efetivada na dinâmica administrativa do país.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021³⁵⁰, com seu escopo nacional, insere-se nesse panorama de concentração normativa. Embora seja inegável seu caráter nacional e sua aplicabilidade ampla, é importante destacar que boa parte de seus dispositivos trata de normas gerais, de observância obrigatória por todos os entes da federação. A competência para legislar sobre essas normas, conforme o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal³⁵¹, é reservada à União.

No entanto, o próprio conceito de norma geral carece de definição precisa no ordenamento jurídico, o que gera dúvidas interpretativas e margens de conflito sobre os limites

³⁴⁸ BRASIL, ref.1.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ BRASIL, ref. 69.

³⁵¹ BRASIL, ref. 1.

da atuação normativa dos estados e municípios em matéria de licitações e contratos. Essa indefinição contribui para a insegurança jurídica e reforça o desequilíbrio federativo, na medida em que os entes subnacionais se veem compelidos a seguir diretrizes centrais, mesmo quando suas realidades locais exigiriam soluções normativas mais flexíveis e adequadas às suas capacidades institucionais³⁵².

Essa indefinição normativa abre espaço para uma ampliação, muitas vezes excessiva, do poder normativo federal, dificultando que estados e, principalmente, municípios desenvolvam regras complementares adequadas às suas próprias estruturas e necessidades. O resultado é um quadro de insegurança jurídica e de dependência institucional, que reforça o desequilíbrio federativo e reduz a margem de manobra dos entes subnacionais frente às exigências legais impostas de forma uniforme.

O doutrinador Rafael Oliveira sustenta que a Lei nº 14.133/2021³⁵³ possui natureza híbrida, reunindo tanto normas gerais, de observância obrigatória por todos os entes federativos, quanto normas específicas, aplicáveis exclusivamente à esfera federal. Alguns dispositivos ilustram esse caráter específico, como a definição de obras e serviços de grande vulto (art. 6º, XXII), a exigência de que o agente de contratação seja servidor efetivo (art. 8º), a previsão de representação judicial pela advocacia pública (art. 10), as regras sobre pesquisa de preços (art. 23, §§ 1º e 2º) e o uso preferencial de cartão de pagamento em contratações diretas (art. 75, § 4º)³⁵⁴.

Diante dessa realidade, impõe-se refletir sobre os efeitos concretos da nova lei licitatória para os entes federativos que possuem menor capacidade técnica e orçamentária, com destaque especial para os municípios, que formam a base da federação e enfrentam os maiores desafios de implementação.

3.3 A LEI Nº 14133/2021 E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS.

A estrutura federativa brasileira repousa sobre o princípio da União indissolúvel entre os entes federativos, consagrado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988³⁵⁵. Tal disposição

³⁵² CARVALHO, Guilherme. Normas gerais de licitação na Lei nº 14.133/2021: contenção indispensável. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-17/licitacoes-contratos-normas-gerais-licitacao-lei-14133-contencao-indispensavel/>. Acesso em 9 jul. 2025.

³⁵³ BRASIL, ref. 69.

³⁵⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 09 jul. 2025.

³⁵⁵ BRASIL, ref.1.

estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, vedando, portanto, qualquer possibilidade de secessão ou rompimento do vínculo federativo. Esse princípio assegura não apenas a integridade territorial do país, mas também a estabilidade institucional necessária à cooperação entre os entes, reforçando o pacto federativo como um compromisso de convivência e interdependência.

Nesse arranjo, a autonomia de cada ente não se confunde com soberania, mas representa um grau relevante de autogoverno dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

Nesse contexto, a autonomia municipal destaca-se como um dos pilares do modelo federativo brasileiro. Mais do que uma previsão formal, ela se traduz em uma ferramenta essencial para o fortalecimento da gestão local e o atendimento direto às demandas da população.

A autonomia confere aos municípios a capacidade de organizar sua própria estrutura administrativa, estabelecer tributos, executar políticas públicas e legislar sobre assuntos de interesse local, atuando com independência dentro das competências que lhes são atribuídas pela Constituição. Sem esse atributo, as cidades ficariam condicionadas à vontade e aos recursos das esferas superiores, o que comprometeria a efetividade das ações governamentais em nível local.

É justamente por meio da autonomia que os gestores municipais podem responder com agilidade às necessidades da comunidade, implementar soluções adequadas à sua realidade e exercer uma governança mais próxima dos cidadãos. Assim, garantir e preservar essa autonomia é também preservar a lógica de descentralização que sustenta a federação brasileira.

Contudo, embora a autonomia esteja assegurada constitucionalmente a todos os municípios, sua efetividade encontra limites concretos nas disparidades estruturais e financeiras entre eles. Ainda que as atribuições legais sejam uniformes, a capacidade de implementação varia de forma significativa. Muitas prefeituras enfrentam sérias restrições fiscais, operam com estruturas administrativas reduzidas e carecem de infraestrutura básica para garantir uma prestação de serviços públicos eficiente. Essa desigualdade é acentuada entre os municípios de menor porte populacional, especialmente aqueles com até 20 mil habitantes, que representam cerca de 70% do total no país, e cuja realidade orçamentária é fortemente marcada pela dependência de transferências intergovernamentais³⁵⁶.

³⁵⁶ BANDEIRA, Denilson. GRIN, Eduardo. SEGATTO, Catarina Ianni. O papel do município no federalismo brasileiro. 5 jul. 2024. **NEXO**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/o-papel-do-municipio-no-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 9 jul. 2025.

Nesses casos, a autonomia municipal, embora prevista em lei, torna-se limitada na prática diante da baixa arrecadação própria e da fragilidade institucional, comprometendo a capacidade de resposta às demandas locais.

A promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que instituiu um novo regime jurídico para as licitações e contratos administrativos no Brasil, representa um marco importante na modernização das contratações públicas. Contudo, apesar de seu caráter inovador, a implementação da nova legislação impõe desafios consideráveis, sobretudo aos municípios, que muitas vezes operam com estruturas institucionais e orçamentárias bastante limitadas.

Diante desse cenário, impõe-se a seguinte reflexão: quais são os principais desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte na adoção e implementação da Lei nº 14.133/2021³⁵⁷, e de que forma essas dificuldades comprometem a efetividade das contratações públicas? Parte-se da hipótese de que a limitação orçamentária, a deficiência na capacitação técnica e a reduzida capacidade administrativa são fatores que interferem diretamente na eficiência dos processos licitatórios, contribuindo para atrasos, aumento de custos e menor transparência na gestão contratual em âmbito local.³⁵⁸

Embora o artigo 194 da Lei nº 14.133/2021³⁵⁹ estabeleça sua vigência a partir da data de sua publicação, em 1º de abril de 2021, o legislador reconheceu as desigualdades existentes entre os entes federativos e previu um regime de transição específico para os municípios com até 20 mil habitantes.

Nos termos do artigo 176³⁶⁰, essas localidades têm um prazo de seis anos para se adaptarem a determinadas exigências da nova lei, como a elaboração do Plano de Contratações Anual e a instituição formal do agente de contratação, conforme os artigos 7º e 8º; a obrigatoriedade da modalidade eletrônica nas licitações, prevista no §2º do artigo 17; e a divulgação dos atos administrativos em sítio eletrônico oficial.

Durante esse período de transição, os municípios enquadrados nessa condição poderão adotar medidas alternativas para atender parcialmente às exigências legais. Entre essas alternativas estão a publicação de extratos em diários oficiais e a disponibilização física dos

³⁵⁷ BRASIL, ref. 69.

³⁵⁸ SILVEIRA, Elaine Dias, CARACAS, Sâmille Cordeiro. A lei de licitações nº 14.133/21 e os desafios dos municípios de pequeno porte. **Revista do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros**. Montes Claros, v. 1, n. 1, p. 196, jan.-jun.2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/direito/article/view/7976/7586>. Acesso em: 9 jul. 2025.

³⁵⁹ BRASIL, ref. 69.

³⁶⁰ *Ibid.*

documentos nas repartições públicas, desde que sem qualquer cobrança indevida ao cidadão, exceto pelos custos de reprodução de documentos.

Diante desse cenário, observa-se que o legislador, atento às limitações estruturais enfrentadas por grande parte dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, incorporou à nova lei um tratamento diferenciado justamente para mitigar os efeitos de uma implementação imediata e uniforme. Essa medida demonstra sensibilidade às desigualdades federativas, uma vez que os municípios de pequeno porte, que representam mais de 70% do total das cidades do país, frequentemente lidam com escassez de recursos humanos, financeiros e tecnológicos³⁶¹.

Nesse contexto, a limitação orçamentária e de pessoal se destaca como um dos principais obstáculos à plena implementação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A escassez de servidores qualificados, aliada à dificuldade de investir em capacitação contínua, compromete a formação técnica dos agentes de contratação, figuras essenciais para assegurar a legalidade, a eficiência e a transparência dos procedimentos licitatórios.

Em razão dessa disparidade estrutural entre os entes federativos, a implementação das chamadas “três linhas de defesa” previstas no artigo 169 da Lei nº 14.133/2021 torna-se um desafio concreto para os municípios de pequeno porte. Embora a nova legislação busque fortalecer os mecanismos de controle interno, auditoria e gestão de riscos, sua efetivação demanda uma estrutura mínima de pessoal técnico qualificado, algo muitas vezes inexistente nessas localidades³⁶².

Em diversos casos, um mesmo servidor acumula múltiplas funções, sendo responsável por etapas distintas do processo licitatório, o que compromete a segregação de funções e enfraquece a integridade dos controles administrativos. Nesse contexto, práticas que seriam consideradas desejáveis e necessárias à boa governança pública podem se tornar, na realidade municipal, inatingíveis ou apenas formais.

³⁶¹ GOMES, Gislany. Municípios de até 20 mil habitantes: a partir de quando deverão aplicar a Nova Lei de Licitações. **Radar Ibê**, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/municipios-de-ate-20-mil-habitantes-a-partir-de-quando-deverao-aplicar-a-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Conhe%C3%A7a%20as%20situa%C3%A7%C3%B5es%20nas,11%20ainda%20poder%C3%A3o%20ser%20utilizadas.&text=Levando%2Dse%20em%20considera%C3%A7%C3%A3o%20a,%2C%20financeira%2C%20trabalhista%20e%20civil>. Acesso em: 10 jul. 2025.

³⁶² AS DIFICULDADES de implantação da nova Lei de Licitações pelos Municípios, **Portal de Licitações**, 14 mar. 2013. Disponível em: <https://portaldelicitacao.com.br/2019/noticias/as-dificuldades-de-implantacao-da-nova-lei-de-licitacoes-pelos-municipios/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Como forma de mitigar parte dessas dificuldades, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo admite, em seu artigo 19, inciso IV³⁶³, a utilização de modelos padronizados de documentos, como minutas de editais, termos de referência e contratos, elaborados e aprovados pelo Poder Executivo Federal.

Essa alternativa pode representar um alívio para municípios com baixa capacidade técnica, ao oferecer modelos prontos e juridicamente seguros. No entanto, ela também carrega um risco: os documentos padronizados refletem, em grande medida, a lógica e a estrutura da administração pública federal, podendo se mostrar distantes das realidades locais, seja em termos de escala, complexidade ou especificidade de demandas.

Assim, embora úteis, tais modelos devem ser utilizados com cautela e, sempre que possível, adaptados ao contexto de cada município, sob pena de comprometer a efetividade das contratações e a própria autonomia dos entes locais.

A obrigatoriedade de uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) imposta pela Lei nº 14.133/2021³⁶⁴ a todos os entes federativos levanta importantes questionamentos à luz do pacto federativo brasileiro, especialmente quando se observa a realidade dos municípios. No entanto, ao determinar que informações essenciais de todas as contratações públicas sejam concentradas em um sistema único, projetado, mantido e operado sob controle central da União, a norma pode tensionar os limites da autonomia municipal, sobretudo nos casos em que os entes locais não possuem meios técnicos e institucionais para acompanhar essa centralização.

Para os municípios de pequeno porte, que compõem a maior parte dos entes federativos brasileiros, a imposição de aderência obrigatória ao PNCP representa um desafio significativo. Esses municípios frequentemente operam com estruturas administrativas limitadas, acesso precário à internet, carência de pessoal qualificado e dificuldade para custear sistemas de tecnologia da informação, fatores que dificultam a integração eficiente ao portal.

Além disso, a baixa participação dos entes locais nas decisões sobre o desenvolvimento e a governança do PNCP compromete a simetria federativa e gera uma assimetria prática no exercício da autonomia.

Na prática, os municípios acabam sendo obrigados a cumprir regras definidas unilateralmente pela União, mesmo quando tais regras não se adequam às suas realidades específicas, o que enfraquece o princípio da gestão pública democrática, participativa e ajustada às peculiaridades locais.

³⁶³ BRASIL, ref. 69.

³⁶⁴ BRASIL, ref. 69.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, embora a Lei nº 14.133/2021³⁶⁵ represente um avanço normativo importante no aprimoramento das contratações públicas, sua aplicação nos municípios, especialmente os de pequeno porte, escancara os limites concretos da autonomia municipal frente a um modelo federativo que, na prática, ainda carrega fortes traços centralizadores.

A exigência de aderência a sistemas tecnológicos padronizados, como o PNCP, a imposição de procedimentos complexos e a necessidade de estrutura técnica mínima, embora justificáveis sob a ótica da eficiência e da transparência, revelam-se desafiadoras para uma imensa parcela dos entes municipais. Assim, a efetividade da autonomia prevista constitucionalmente depende de um esforço real de cooperação federativa, no qual a União, em vez de apenas impor regras, atue como agente de apoio, capacitação e fortalecimento institucional dos municípios. Somente a partir de um diálogo mais equitativo e da superação das assimetrias estruturais será possível concretizar o ideal de uma federação cooperativa, capaz de garantir uma gestão pública eficiente, transparente e, sobretudo, adequada às realidades locais.

³⁶⁵ *Ibid.*

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a repartição de competências estabelecida pelo constituinte originário no âmbito do pacto federativo, especialmente no que se refere às licitações e contratos administrativos, à luz da Lei nº 14.133/2021³⁶⁶. A pesquisa buscou compreender em que medida a nova legislação dialoga com os preceitos constitucionais relativos à autonomia dos entes federativos e à competência legislativa para dispor sobre normas gerais e suplementares.

Dessa forma, ao longo desta monografia, foi possível desenvolver uma análise crítica da evolução histórica e constitucional do federalismo brasileiro, desde sua configuração unitária no período imperial até sua consolidação como cláusula pétrea na Constituição de 1988³⁶⁷. Observou-se que, embora o modelo federativo tenha sido formalmente instituído com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889³⁶⁸, apenas com a Constituição de 1891³⁶⁹ se estruturou, de fato, um federalismo dualista, no qual os estados passaram a deter autonomia política, administrativa e legislativa.

Contudo, a história constitucional brasileira revela um percurso de avanços e retrocessos quanto à autonomia dos entes subnacionais, especialmente nos períodos de exceção democrática, como nos regimes de 1937 e de 1967, em que o federalismo se tornou meramente formal, diante da centralização exacerbada de poderes na União. A superação desses ciclos autoritários permitiu que, com a promulgação da Constituição de 1988³⁷⁰, fosse definitivamente adotado um modelo de federalismo cooperativo e solidário, ampliando-se a repartição de competências e o protagonismo de todos os entes federativos, inclusive dos municípios.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988³⁷¹ consolidou um modelo federativo que visa a equilibrar autonomia e integração entre os entes da Federação, estabelecendo mecanismos jurídicos e políticos que permitam tanto a atuação individual quanto coordenada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A repartição de competências,

³⁶⁶ BRASIL, ref. 69.

³⁶⁷ BRASIL, ref. 1.

³⁶⁸ BRASIL, ref. 4.

³⁶⁹ BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

³⁷⁰ BRASIL, ref. 1.

³⁷¹ *Ibid.*

estruturada de forma horizontal e vertical nos artigos 21 a 24³⁷², evidencia a busca por um sistema que respeite as peculiaridades locais sem comprometer a unidade nacional.

A Lei nº 14.133/2021³⁷³ representa um marco na modernização do regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil, reunindo em um único diploma princípios e normas que promovem maior eficiência, transparência e governança na Administração Pública. Ao reafirmar a competência da União para editar normas gerais, a nova legislação também respeita a autonomia dos entes federativos, permitindo adaptações locais em consonância com o pacto federativo.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstrou que, embora a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos amplie a integração entre os entes federativos, também impõe desafios interpretativos e operacionais, sobretudo na definição do alcance das normas gerais e na implementação de sistemas de governança e controle. A harmonização entre centralização normativa e autonomia federativa dependerá, em larga medida, da construção jurisprudencial e da capacidade institucional dos entes de desenvolver regulamentações próprias que, ao mesmo tempo, observem as diretrizes nacionais e respondam às demandas locais.

Assim, a nova Lei de Licitações, ao mesmo tempo em que moderniza e racionaliza o sistema de contratações públicas, coloca em evidência a importância do equilíbrio federativo como condição para a efetividade das políticas públicas e para a realização dos objetivos fundamentais da República.

Entretanto, a efetiva implementação da lei enfrenta desafios consideráveis, especialmente para a maior parte dos municípios brasileiros, em sua maioria de pequeno porte. Limitações orçamentárias, carência de pessoal qualificado, infraestrutura tecnológica insuficiente e baixa capacidade administrativa dificultam a adaptação aos novos requisitos, como a obrigatoriedade do uso do Portal Nacional de Contratações Públicas e a profissionalização dos agentes de contratação.

Para superar essas barreiras, é essencial o fortalecimento da cooperação federativa, com a União atuando não apenas como reguladora, mas também como parceira no apoio técnico e financeiro aos municípios. A adoção de modelos padronizados adaptados às realidades locais, investimentos em capacitação e a flexibilização gradual do cumprimento das exigências podem

³⁷² BRASIL, ref. 1.

³⁷³ BRASIL, ref. 69.

contribuir para a integração plena da nova lei, preservando a autonomia municipal sem comprometer a eficiência e a transparência dos processos licitatórios.

Assim, a Lei nº 14.133/2021³⁷⁴ inaugura um novo ciclo na gestão pública brasileira, cujo sucesso dependerá da harmonização entre a uniformidade procedimental e a flexibilidade federativa, bem como do compromisso institucional em promover uma administração pública mais ética, eficiente e alinhada ao interesse público, em todos os níveis da Federação.

³⁷⁴ *Ibid.*

REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Paula Gross. A Evolução Histórica das Licitações e o Atual Processo de Compras Públicas em Emergência No Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócio**, v. I, n. II, p. 40-60, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 6 ago.2025.

AMORIM, Vitor. **A origem da nova Lei de Licitações**. 2022. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

AMORIM, Victor. A origem da Nova Lei de Licitações. **Observatório da Nova Lei de Licitações**, mai. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20com%20o%20intento,%E2%80%9Creal%20vontade%E2%80%9D%20dos%20legisladores>. Acesso em: 15 out. 2024.

AMORIM, Victor. A origem da Nova Lei de Licitações. **Observatório da Nova Lei de Licitações**, mai. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20com%20o%20intento,%E2%80%9Creal%20vontade%E2%80%9D%20dos%20legisladores>. Acesso em: 15 out. 2024.

AMORIM, Victor. **Perspectivas de tramitação do projeto da nova Lei de Licitações em seu retorno ao Senado Federal**. Observatório da Nova Lei de Licitações, dez. 2019. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2019/12/04/perspectivas-de-tramitacao-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes-em-seu-retorno-ao-senado-federal/> Acesso em: 15 out.2024.

AMORIM, Victor: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): evolução, possibilidades e utilização à luz da Lei nº 14.133/2021. **Observatório da Nova Lei de Licitações**. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/02/01/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp-evolucao-possibilidades-e-utilizacao-a-luz-da-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Seminário Compras Públicas**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pZPm7ISQMvc>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ANTONIOLI, Felipe. **Federalismo Cooperativo Brasileiro**, 2014. Artigo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/federalismo-cooperativo-brasileiro/151560719>. Acesso em: 20 jun. 2024.

AS DIFICULDADES de implantação da nova Lei de Licitações pelos Municípios, **Portal de Licitações**, 14 mar. 2013. Disponível em: <https://portaldelicitacao.com.br/2019/noticias/as-dificuldades-de-implantacao-da-nova-lei-de-licitacoes-pelos-municipios/>. Acesso em: 10 jul.2025.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituições de 1934 e 1937:** a era Vargas.16 jul.2002. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=264668#:~:text=De%20novembro%20de%201933%20a, grupos%20que%20compunham%20a%20constituinte>. Acesso em: 6 ago.2025.

BANDEIRA, Denilson. GRIN, Eduardo. SEGATTO, Catarina Ianni. O papel do município no federalismo brasileiro. 5 jul. 2024. **NEXO**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/o-papel-do-municipio-no-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BARBOSA. José Antonio. O federalismo brasileiro. **Jovem Senador**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BARBOSA, Antônio José. **O Federalismo Brasileiro**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BARROSO, Luís R. Princípios estruturantes do Estado brasileiro. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621132/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta** Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5 de 1968**. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 23 fev.2025.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 31 jul.2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 ago.2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 31 jul.2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul.2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Dispõe, proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.** Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm. Acesso em: 2 jul.2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 2 jul.2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.** Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm. Acesso em: 10 jul. de 2025

BRASIL. **Decreto nº 11.848, de 9 de janeiro de 2024.** Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11878.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.343 de 2024.** Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12343.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 25 jun.2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 03 jul. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 67 de 8 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021> Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 jun.2025.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria pública-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de

dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis n.º 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para determinar o modo de disputa fechado nas licitações de obras e serviços que especifica, facultar a adesão de Município a ata de registro de preços licitada por outro ente do mesmo nível federativo, dispor sobre a execução e liquidação do objeto remanescente de contrato administrativo rescindido, permitir a prestação de garantia na forma de título de capitalização e promover a gestão e a aplicação eficientes dos recursos oriundos de convênios e contratos de repasse. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14770.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.981, de 20 de setembro de 2024. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados

ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a mutuários afetados com perdas materiais nas áreas atingidas pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024; altera as Leis n.º 13.999, de 18 de maio de 2020, 14.042, de 19 de agosto de 2020, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica para constituição de escritórios de projetos; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito, em virtude dos efeitos negativos decorrentes de desastres naturais; revoga as Medidas Provisórias n.º 1.221, de 17 de maio de 2024, 1.226, de 29 de maio de 2024, e 1.245, de 18 de julho de 2024; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14981.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória, nº 1.167, de 31 de março de 2023.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. **Mensagem nº118, de 1º de abril de 2021.** Senhor Presidente do Senado Federal, Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (nº 6.814/17 na Câmara dos Deputados): “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-118.htm#:~:text=%E2%80%9CA%20proposta%20legislativa%20disp%C3%B5e%20que,antes%20da%20celebra%C3%A7%C3%A3o%20do%20contrato. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que a Gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia** Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Orientação Normativa AGU nº15, de 01 de abril de 2009.** A contratação direta com fundamento na inexigibilidade prevista no art. 25, inc. I, da lei nº 8.666, de 1993, é restrita aos casos de compras, não podendo abranger serviços. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2009-04-01;15>. Acesso em: 1º jul. de 2025.

BRASIL. **Parecer nº 181, de 2020 - PLEN/SF.** De PLENÁRIO, sobre Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013), que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=Parecer+n%C2%BA+181%2F2020-PLN%2FSF&oq=Parecer+n%C2%BA%E2%80%AF181%2F2020->

PLEN%2FSF&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTEzNjVqMGoxNagCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Portal Nacional de Contratações Públicas** – PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 559, 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926?o=t>. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.292, de 1995**. Altera a Lei nº 9 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. (ÀS COMISSÕES DE TRABALHO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 2º II) Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12JAN1996.pdf#page=574>. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.253/2020**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1673870504104&disposition=inline>. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.814, de 2017**. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4728346&ts=1593989881341&disposition=inline>. Acesso em: 1º dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União Segunda Câmara. **Acórdão 5615/2008**. Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I; 17, inciso I; 143, inciso I; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em julgar as contas a seguir relacionadas regulares com ressalva, dar quitação aos responsáveis, fazer as determinações e enviar cópia deste Acórdão, conforme os pareceres emitidos nos autos. Relator Raimundo Carreiro. 3 dez.2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ACORD%25C3%2583O%25205615%252F2008/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890**. Rel. Min. Cristiano Zanin, 9 set. 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370249192&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.419/2006**. Rel. Min. Gilmar Mendes. 17 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15374450584&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4658 PR/ PARANÁ**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional. Artigo 34, VII da lei estadual paranaense n. 15608/2007. Licitação e contratação. Normas gerais. Hipótese inovadora de dispensa de licitação. Invasão da competência legislativa da união. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade. Modulação dos efeitos. Relatora: Min. Edson Fachin, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414603/false>. Acesso em: 11 set.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF e Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 7.043/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356195111&ext=.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

CALASANS JR., José. **Manual da Licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770298/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

CARVALHO, Guilherme. Normas gerais de licitação na Lei nº 14.133/2021: contenção indispensável. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-17/licitacoes-contratos-normas-gerais-licitacao-lei-14133-contencao-indispensavel/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

CASTRO, Celso. **O golpe de 1964 e a instauração do regime militar**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/artigos/golpe-1964>. Acesso em: 23 fev.2025.

CRETELLA JR., José. **Manual da Licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770298/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

DIAS, Fabiana. **Constituição de 1988**. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/constituicao-de-1988>. Acesso em: 05 mar. 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.744, de 11 de abril de 2006**. Dispõe sobre vedações à formalização de contratos e convênios com órgãos e entidades da administração pública do estado do rio de janeiro, o cancelamento de concessões de serviço público, o cancelamento da inscrição estadual e veda a concessão de incentivos fiscais e benefícios de natureza tributária às empresas que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo ou análogo à escravidão na produção de bens e serviços, e dá outras providências. (Redação dada pela Lei 10370/2024). Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/4eca8e76ff66f5738325714e006df74f?OpenDocument&Highlight=0,4744>. Acesso em: 8 de jul.2025

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 281.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito constitucional**. Rio de janeiro: Forense, 2013.

GOMES, Gislany. Municípios de até 20 mil habitantes: a partir de quando deverão aplicar a Nova Lei de Licitações. **Radar Ibê**, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/municipios-de-ate-20-mil-habitantes-a-partir-de-quando-deverao-aplicar-a-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Conhe%C3%A7a%20as%20%20situa%C3%A7%C3%B5es%20nas,11%20ainda%20poder%C3%A3o%20ser%20utilizadas.&text=Levando%2Dse%20em%20consid era%C3%A7%C3%A3o%20a,%2C%20financeira%2C%20trabalhista%20e%20civil>. Acesso em: 10 jul. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626908/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. Malheiros, 2002.

MELO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. **A Licitação na Constituição de 1988**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 28 ago. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MUNDO EDUCAÇÃO. **Constituição de 1891**. Disponível em: [https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/constituicao-1891.htm#:~:text=Logo%20ap%C3%B3s%20o%20rompimento%20legal,mais%20depois%20da%20publicidade%20;\).](https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/constituicao-1891.htm#:~:text=Logo%20ap%C3%B3s%20o%20rompimento%20legal,mais%20depois%20da%20publicidade%20;).) Acesso em 31 jul.2025.

NUNES Junior, Flávio Martins Alves, **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de LAZARI, Rafael de, SILVEIRA, Daniel Barile da, DIAS, Jefferson Aparecido. União e federalismo centrípeto: uma análise crítica quanto à concentração de poderes. **Migalhas**, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/281025/uniao-e-federalismo-centripeto--uma-analise-critica-quanto-a-concentracao-de-poderes>. Acesso em: 8 jul. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Agentes de contratação na nova Lei de Licitações. **Blog Zenite**, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/agentes-de-contratacao-na-nova-lei-de-licitacoes/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 09 jul. 2025.

PEREIRA, Bárbara Cristina Silva; PINHO, Ângela da Silva; SILVA, Yasmin Pereira de Santana. **A Estrutura Federalista no Brasil**: rebatimentos nas políticas sociais no período, 2019. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_142_1425c6c7cf8c877e.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 03 jul. 2025.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio, A Repartição De Competências No Constitucionalismo Brasileiro evolução e confronto com o atual modelo alemão, **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 58, p. 20-34, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>. Acesso em: 24 jul.2024.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A Evolução da Licitação**. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Rio de Janeiro, v.16, n. 1, p. 335-362, jan./jun. 2018.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro**: uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições federais. p. 245. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em: 24 ago. 2024.

SILVA, Daniel Neves. **Estado Novo**. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/estado-novo-1937-1945.htm#:~:text=Resumo,presid%C3%A2ncia%2C%20em%20outubro%20de%201945>. Acesso em: 31 jul.2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Samuel Marques Pinheiro da; COSTA, Igor da Silva. **A repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-reparticao-de-competencias-na-constituicao-federal-de-1988/697215732>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SILVEIRA, Elaine Dias, CARACAS, Sâmille Cordeiro. A lei de licitações nº 14.133/21 e os desafios dos municípios de pequeno porte. **Revista do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros**. Montes Claros, v. 1, n. 1, p. 196, jan.-jun.2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/direito/article/view/7976/7586>. Acesso em: 9 jul. 2025

TAVARES, Alessandra Schettino. **O Federalismo Cooperativo no Brasil**, o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988, 2009. 55f. Manuscrito. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/federalismo-cooperativo-brasileiro/151560719>. Acesso em: 24 jul. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2004/18/CE**, 31 mar.2004, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=oj:JOL_2004_134_R_0114_01#:~:text=A%20Diretiva%202004%2F18%2FCE,de%20fornecimento%20e%20de%20servi%C3%A7os. Acesso em: 30 jun. 2025.

WIKIPEDIA. **Constituição brasileira de 1937**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1937&oldid=69272085#. Acesso em: 31 jul.2025.

WIKIPEDIA. **Plano Cohen**. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Cohen. Acesso em: 22 fev.2025.

YOUTUBE. 26ª reunião do fórum permanente de estudos constitucionais, administrativos e de políticas públicas professor miguel lanzellotti baldez e 17ª reunião do fórum permanente de transparência e probidade administrativa da escola da magistratura do estado do rio de janeiro, rio de janeiro: 20 jul. 2021.**A nova lei de licitações**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=lbXt_uLlhJ4. Acesso em: 2 jul. 2025.

ZARDIN, Débora Sangali, **Os Desafios à consolidação do Federalismo Cooperativo no Brasil: Uma Leitura A Partir Das Competências Constitucionais Materiais Comuns**. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2825/Zardin_Debora_Sangalli.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 ago.2025.