



**COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**CURSO DE MBA EM GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO -TCC**

Docente responsável: Prof. Dr. Albano Oliveira Nunes

**ENSAIO SOBRE A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E OS DESAFIOS PARA A  
IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

**ESSAY ON LAW 14.133/2021 AND THE CHALLENGES FOR IMPLEMENTATION  
THE NEW BIDDING AND PUBLIC CONTRACTS LAW**

Artigo apresentado como requisito para conclusão de curso de pós-graduação MBA em  
Gestão e Governança Pública da Escola Superior do Parlamento Cearense – UNIPACE

Júlio Norberto de Holanda Aguiar  
Albano Oliveira Nunes



**COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**CURSO DE MBA EM GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO -TCC**

Docente responsável: Prof. Dr. Albano Oliveira Nunes

**ENSAIO SOBRE A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E OS DESAFIOS PARA A  
IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

**ESSAY ON LAW 14.133/2021 AND THE CHALLENGES FOR IMPLEMENTATION  
THE NEW BIDDING AND PUBLIC CONTRACTS LAW**

Artigo apresentado como requisito para conclusão de curso de pós-graduação MBA em  
Gestão e Governança Pública da Escola Superior do Parlamento Cearense – UNIPACE

Júlio Norberto de Holanda Aguiar<sup>1</sup>  
Albano Oliveira Nunes<sup>2</sup>

**RESUMO**

Após um longo período de desenvolvimento teórico e procedimental das licitações e dos contratos administrativos como instrumentos de contratações públicas, o Brasil está na iminência da vigência exclusiva de um novo e complexo regramento geral de tais instrumentos, a Lei Federal nº 14.133/2021, concebida aproximadamente trinta anos após a promulgação da principal norma que vem revogar, a Lei Federal nº 8.666/1993, isso porque a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) também revoga a Lei nº 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011. Com a nova legislação de contratações públicas, destacando a importância destas para o desenvolvimento nacional e para o exercício da atividade administrativa com atenção aos princípios constitucionais, é necessário que a Administração Pública empreenda esforços para se habituar com o novo regramento e alcançar suas finalidades. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa,

---

<sup>1</sup> Autor. Pós-graduando em MBA em Gestão e Governança Pública pela Escola Superior do Parlamento Cearense (UNIPACE), é advogado e atualmente exerce a função de presidente da Comissão de Licitação da Câmara de Vereadores do Município de Fortaleza/CE.

<sup>2</sup> Professor orientador. Licenciatura em Física pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (1998); Especialização em Gestão Escolar pela UDESC/UECE (2004); Mestrado em Ensino de Ciências Naturais e Matemática pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006); Doutorado em Engenharia de Teleinformática pela Universidade Federal do Ceará (2015). Atualmente é Professor na EEEP Elsa Porto Costa Lima (Aracati-CE). Professor dos Cursos de Pedagogia, Recursos Humanos, Turismo, Fisioterapia e Administração da Faculdade do Vale do Jaguaribe (FVJ).

destacam-se duas inovações com grau de complexidade elevado para sua efetivação: a alteração das fases do procedimento licitatório e a criação da modalidade de licitação Diálogo Competitivo. A investigação documental aponta uma possível omissão dos entes públicos em aplicar a Lei 14.133/2021, desde 01 de abril de 2021 até o atual momento, onde sua utilização é opcional, pois o Município de Fortaleza e o Governo do Estado do Ceará não vêm licitando com base na nova legislação. Nesse cenário, a Administração Pública não se encontra preparada para executar adequadamente a lei nova, motivo pelo qual é importante investigar e discutir os desafios para que possam ser superados.

Palavras-chave: Licitação. Contratos Administrativos. Lei Federal nº 14.133/2021.

### ABSTRACT

After a long period of theoretical and procedural development of public bidding and administrative contracts as public hires instruments, of the exclusive validity of a new and complex general regulation of these instruments, the Federal Law n.º 14.133/2021, enacted approximately thirty years after the promulgation of the main norm that comes to revoke, the Federal Law n.º 8.666/1993, this is because the New Law on Public Bidding and Administrative Contracts (NLLC) also repeals Law n.º 10.520/2002 and arts. 1 to 47-A of Law n.º 12,462/2011. With the new public procurement legislation, highlighting their importance for national development and for the exercise of administrative activity with regard to constitutional principles, it is necessary for the Public Administration to make efforts to get used with the new rule and achieve your purposes. Through bibliographic and legislative research, three innovations stand out with a high degree of complexity: the alterations of the stages of the bidding process and the creation of the Competitive Dialogue bidding modality. Documentary research points to a possible omission by public entities to apply Law 14.133/2021, from April 1, 2021 to the present time, that its use is optional, because the Municipality of Fortaleza and the Government of the State of Ceará are not bidding based on the new legislation. In this case, the Public Administration is not prepared to properly execute the new law, that's why it's important investigate and discuss the challenges so we can overcome them.

**Keywords:** Bidding. Administrative Contracts. Federal Law n.º 14.133/2021.

## 1 INTRODUÇÃO

As licitações e contratos administrativos são instrumentos vitais da Administração Pública na execução de suas atividades e na realização de seus fins, sem os quais seria inviável até mesmo a manutenção do estado democrático de direito, visto que o procedimento licitatório e os contratos administrativos tendem a viabilizar contratações pautadas no interesse público, em detrimento de práticas patrimonialistas<sup>3</sup>, e garantir segurança jurídica aos jurisdicionados, notadamente os licitantes.

Diante da relevância da matéria para a administração pública e para o desenvolvimento nacional, compreendido neste tanto o aspecto político quanto o social e o econômico, assim como considerando a premente vigência exclusiva da Lei nº 14.133, de 31

---

<sup>3</sup> Na concepção de Weber (1991), o termo “patrimonialismo” foi usado para designar sistemas político-sociais nos quais os limites do público e do privado se confundem, e o Estado, em vez de restringir-se à função política, se intromete em outros domínios, porém, mais em sintonia com os interesses particulares dos grupos que o comandam do que com os interesses da nação e do povo.

de março de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que substituirá a Lei nº 8.666/1993, a famigerada Lei Geral de Licitações (LGL), e outras leis correlatas<sup>4</sup>, é necessário investigar as inovações introduzidas pelo novo regramento e seus reflexos na atividade administrativa, de modo que seja possível discutir os desafios para a implementação da NLLC por parte da Administração Pública em todos os seus níveis.

Constituem objetivos centrais desta pesquisa delimitar e discutir duas inovações introduzidas na Lei nº 14.133/2021, visando apresentar nuances e desafios a serem observados pela administração com vistas a implementação eficiente do novo regramento em toda sua complexidade e abrangência, destacando aqueles de natureza regulamentar, pessoal e orçamentaria. Ademais, visa-se também contribuir com o aprofundamento dos estudos da temática e com a superação dos desafios identificados.

Qualquer órgão que licite deve aplicar de forma eficiente a legislação vigente para que o interesse público seja satisfeito, o que demanda conhecimento e prática sobre as regras do procedimento.

Desse modo, considerando que a Lei nº 14.133/2021 não revogou de imediato a Lei nº 8.666/1993, pois o artigo 191 e inciso II do artigo 193 estabelece que até 01 de abril de 2023 ambas podem ser utilizadas, torna-se imprescindível investigar as inovações introduzidas, para que seja possível identificar desafios que serão enfrentados pelos entes federados e pelas esferas de governo.

## **2 A LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Antes de analisar as inovações introduzidas pela Lei 14.133/2021 e os desafios para a implementação do novo regramento, é necessário investigar e refletir sobre a construção da licitação como instrumento de contratações públicas e sua evolução legislativa no Brasil. Tal análise possibilitará uma visualização mais apropriada da relevância deste instituto não apenas para as contratações, mas também para o Estado em sentido amplo, do ponto de vista prático e teórico.

### **2.1 Fundamentos teóricos e históricos da licitação**

O procedimento licitatório existente hoje no Brasil como instrumento ordinário de contratações públicas, dotado de objetivos delimitados legalmente, com modalidades variadas e ampla regulamentação, indica o desenvolvimento de um sistema complexo necessário para que a Administração Pública exerça suas atividades e cumpra seus fins.

Para Di Pietro (2019), a Administração Pública em sentido objetivo é a atividade concreta e imediata que o Estado empreita, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para consecução dos interesses coletivos, enquanto sob o aspecto subjetivo abrange todos os entes, órgãos, pessoas jurídicas e agentes aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa.

A gestão da coisa pública decorre da função administrativa do Estado, a qual se caracteriza pela “gestão concreta, prática, direita, imediata e, portanto, de certo modo, rotineira dos assuntos da Sociedade” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.36). Administrar significa não apenas prestar serviço, mas também dirigir, governar, exercer a vontade objetivando a obtenção de um resultado útil e, ainda que genericamente, traçar programa de ação e executá-lo (MELLO, 1979).

---

<sup>4</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Nesse sentido, o Estado possui uma função de gerir a vida da sociedade, além do seu próprio funcionamento, valendo-se, para tanto, de pessoal e sistemas complexos de regulação de suas atividades, dentre as quais se destaca a licitação, que se apresenta como o procedimento ordinário de contratações públicas.

A origem etimológica da palavra licitação deriva do latim *licitationem*, *licitatio*, *licitatio-onis*, que significam venda por lances, que se entende como o preço sobre a coisa levada à leilão, oferecido em quantia no ato de arrematação (DOURADO, 2007). No sentido etimológico, licitar é sinônimo de subastar, sendo esta expressão uma herança deixada pelos árabes, que vendiam “sub-hasta” ou sob a hasta, que significa sob a lança, expressando que nada devia ser oculto e não poderia haver suspeitas no contrato ou negócio, conforme explica López-Elías (1999).

Essa modalidade de venda também era praticada na Roma Antiga, quando a utilizavam para a comercialização de bens ofertados pelo Estado, sejam por conquistas, espólios de guerra e, até mesmo, por condenação criminal de um cidadão. Os itens eram expostos em meio a lanças fincadas ao chão e a população fazia ofertas de compras por eles. Aos poucos, essa dinâmica foi estendida aos contratos públicos para compra de produtos pelo governo, sendo o marco inicial da licitação como meio de celebração de contratos do Estado.

Ademais, anteriormente ao surgimento desse processo de compras por lance em Roma, há registros que revelam a utilização de um instrumento similar à licitação por povos antigos, tais quais os chineses e os babilônicos, sendo que estes últimos “presentearam” a humanidade com a elaboração do Código de Hammurabi, o qual traz legislado, ainda que de forma simplória, a presença do instituto, consoante registram Batista e Prestes (2004, p. 132):

Alguns especialistas afirmam que seu conceito – a obtenção dos melhores resultados para as contratações – estava presente no Código de Hamurabi, elaborado em 1694 antes de Cristo pelo rei da Babilônia, ou mesmo entre os chineses. Mais tarde, o Código de Justiniano – a compilação das leis romanas, realizada entre 533 e 565 pelo imperador Justiniano, governante do Império Bizantino, e que serviu de base para o direito civil romano, origem do direito de todos os países latinos – generalizou a venda pública de bens fiscais, estendendo-a mais tarde à contratação de obras públicas. Um censor era encarregado de dirigir a contratação das obras, preparar o contrato e adjudicar a licitação. Ele tinha a possibilidade de vetar fornecedores que não considerasse idôneos ou que tivessem deixado contratos anteriores sem total cumprimento.

Durante a idade média na Europa Medieval, a Administração Pública, com limitações para executar uma obra ou adquirir um bem, distribuía avisos (instrumento convocatório) contendo suas necessidades, quais serviços ou produtos demandavam, comunicando horário, local e data para comparecimento dos interessados em fornecer o produto ou serviço solicitado. O certame contava com a participação de um representante do Estado, além dos interessados, e para dar início acendia-se uma vela.

Esse sistema era denominado de “Vela e Pregão”, que consistia em “apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguía a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço” (MEIRELLES, 2016). Nesse período, nasceu o processo de licitação similar ao que conhecemos contemporaneamente, com destaque para o procedimento em detrimento de uma mera modalidade de venda (RIBEIRO, 2011).

Valendo-se, parcialmente, do conceito de José Roberto Dromi (1975), pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as

quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. Carvalho Filho (2019) conceitua a licitação como procedimento administrativo vinculado, utilizado pela Administração Pública e pelos entes por ela controlados, para selecionar a proposta mais vantajosa, dentre aquelas oferecidas pelos interessados, visando à celebração de um contrato ou obtenção de um serviço técnico, artístico ou científico.

Em que pese à existência de variações linguísticas afetas a palavra licitação, invariavelmente a finalidade a que se destina o instituto é a mesma. Na Argentina o termo utilizado é Licitación Pública; No México é chamada Licitación, “concurso” ou “subasta”; Na Espanha é conhecida por subasta pública, subasta y concurso subasta; Na Itália é denominada asta pública e na França “adjudication”, tais elementos demonstram que a licitação é amplamente utilizada como instrumento para contratações públicas em diversos países.

## 2.1 Evolução legislativa da matéria do Brasil

A Administração Pública, como foi visto anteriormente neste capítulo, exerce atividade multifária e complexa, sempre com os olhos voltados para fins de interesse público. Para alcançá-los, precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão por que é obrigada a firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis etc.

Por isso é que, como bem observa Bielsa (1964), a causa jurídica, fundada numa causa fática, é sempre elemento essencial dos contratos. Nesse sentido, a contratação deve buscar satisfazer necessidade real, imediata ou mediata, com a resposta adequada. Além disso, é sempre cabível destacar que os fundamentos da República previstos no art. 1º da CF/1988, dentre os quais se destacam a soberania, a cidadania e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim como os objetivos elencados no art. 3º<sup>5</sup>, são guias para que o “poder de compra” do Estado não se confunda com o da iniciativa privada.

Imagine-se a hipótese de a escolha das pessoas e empresas a serem contratadas ocorrer com base em critérios exclusivos do administrador, é fácil prever que essa margem demasiadamente livre desemborcaria em escolhas impróprias e acordos escusos entre administradores e particulares, onde o prejuízo recairia sobre a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos, e, inevitavelmente, sobre a sociedade.

A licitação veio contornar esses riscos, sendo um procedimento anterior ao próprio contrato, permite que várias pessoas ofereçam suas propostas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração (LASO, 1953).

No Brasil, o processo licitatório encontra-se em constante evolução, iniciando no Império, com o primeiro registro de normas para tal finalidade, passando pelo período republicano, regime militar, redemocratização e até os dias atuais, com a recente implementação de um novo regramento.

A norma que iniciou o trato legislativo acerca das licitações e contratos públicos no Brasil foi editada no Império, em 14 de maio de 1862, durante a vigência da primeira constituição do Estado Brasileiro, datada de 1824, e perdurou até 1922, na vigência da constituição de 1891, que instituiu a república como forma de governo.

O regulamento para as “arrematações dos serviços” a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas é considerado a primeira norma legal sobre licitação

---

<sup>5</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

no Brasil. Com 39 artigos, o Decreto 2.926/1862 é assinado pelo ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricado pelo imperador Pedro II. Na época, não se usava o termo "licitação", mas "concorrência" (na grafia da época, com "u" e sem acento).

A primeira norma versando sobre contratações públicas no Estado Brasileiro apresenta previsões embrionárias de princípios e práticas modernas na Administração Pública, como a publicidade dos anúncios, apresentação de amostras, bem como estabelecimento de prazos para apresentação das propostas.

Com a edição do ato normativo, se registrou o primeiro comando legal determinando que a proposta escolhida devesse ser a mais vantajosa, de acordo com parecer emitido pela junta responsável pela arrematação.

Em 1922, aproximadamente trinta e um anos após início de vigência da Constituição Republicana de 1891, o Congresso Nacional aprovou o Decreto nº 4.536/1922, que instituiu o Código de Contabilidade da União, o qual fora sancionado pelo então presidente Epitácio Pessoa e que perdurou durante a vigência da constituição da Segunda República (1934), assim como da constituição do Estado Novo (1937) e da carta magna de 1946.

Apresentou como novidade a possibilidade de estabelecimento de regimes de concorrências permanentes para os fornecimentos ordinários, ou seja, os materiais que são habitualmente demandados pela Administração. A inscrição dos interessados deveria ser feita acompanhada dos preços oferecidos, qualidade e demais esclarecimentos tidos como necessários, fundando na legislação o cadastro de fornecedores.

O Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, fora publicado em 25 de fevereiro de 1967, aproximadamente três anos após a instalação do regime militar, visando adequar a estrutura da Administração Pública Federal aos interesses das forças armadas, que então comandavam o país.

Pela primeira vez um texto normativo elencou expressamente os princípios a serem seguidos pela administração federal, vinculando suas atividades aos imperativos do planejamento, da coordenação, descentralização, delegação de competência e do controle, conforme determina a redação do art. 6º<sup>6</sup>.

Dentre as modalidades de licitação, foram definidas três: concorrência, tomada de preços e convite, assim como fora estabelecido que as compras, obras e serviços deveriam ser efetuados com estrita observância do princípio da licitação, ou seja, impondo a obrigatoriedade de licitar.

Outro ponto que merece registro é a previsão do art. 142, que impôs aos responsáveis pela política monetária e pela política de comércio exterior o estabelecimento de diretrizes para regulação das licitações internacionais, a primeira previsão legal sobre a matéria.

Regulando a necessidade de observar a publicidade das licitações, o Decreto-Lei assim assevera:

Art. 129. A publicidade das licitações será assegurada:

I - No caso de concorrência, mediante publicação, em órgão oficial e na imprensa diária, com antecedência mínima de trinta dias, de notícia resumida de sua abertura,

---

<sup>6</sup> Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

com indicação do local em que os interessados poderão obter o edital e tôdas as informações necessárias.

II - No caso de tomada de preços, mediante afixação de edital, com antecedência mínima de quinze dias, em local acessível aos interessados e comunicação às entidades de classe, que os representem.

Parágrafo único. A Administração poderá utilizar outros meios de informação ao seu alcance para maior divulgação das licitações, com o objetivo de ampliar a área de competição.

Analisando o parágrafo único do dispositivo acima colacionado, se vislumbra o objetivo da máxima participação, de modo que a Administração tem que se valer dos meios necessários para garantir que o máximo de interessados tome ciência da contratação, para que assim a escolha da Administração pela proposta mais vantajosa seja assegurada.

Ainda sob a vigência da Constituição do Regime Militar, o Decreto-Lei nº 2.300/1986 foi sancionado pelo então presidente José Sarney, que foi o primeiro civil a governar o país desde o golpe militar de 1964 e foi responsável por chefiar o país no processo de redemocratização.

O Decreto dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e demonstra-se como uma evolução em relação ao decreto nº 200/1967, trazendo a busca pela moralização e organização da atividade administrativa, ainda que limitada aos interesses dos militares de inibir a fiscalização da corrupção administrativa do regime, sendo este o grande marco da licitação no Brasil até aquele momento, conforme afirmam Rigolin e Bottino (2008, p. 192):

O antigo Estatuto Jurídico das Licitações e dos Contratos Administrativos marcou profunda e definitivamente seu lugar na história do direito brasileiro a tal ponto que, consoante se denota, até mesmo o legislador brasileiro de 1991 a 1993 o prestigiou na mais ampla medida, elegendo-o como fonte primordial de inspiração para a Lei 8666/93.

Ponto de destaque é a previsão do art. 25, que exigia as documentações relativas à capacidade jurídica, técnica, bem como da idoneidade financeira e a regularidade fiscal dos interessados como requisito de habilitação nas licitações, as quais, a partir de então, se dariam em cinco modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As licitações poderiam ser do tipo menor preço, melhor técnica, a de técnica e preço e a de preço-base.

Promulgada a Constituição Federal (CF), em 5 de outubro de 1988, após 20 meses de Assembleia Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987, a fim de confeccionar e aprovar o texto da nova Carta Magna, deu-se início a uma nova etapa da história do País, representando a esperança do povo brasileiro, como apresenta Alex Cavalcante Alves (2017, p. 530):

Após período de vinte e um anos de ditadura militar ostensiva e três anos de um governo civil que realizou a transição institucional, num total de vinte e quatro anos sem exercício pleno das faculdades democráticas, o advento da Constituição Federal de 1988 foi ao encontro de anseios da sociedade por um Estado que assegurasse a democracia e a cidadania.

Pela primeira vez se falou em licitações e contratos em uma Constituição Federal no Brasil, já definindo que a União teria competência para legislar sobre as normas gerais:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as

empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (...)

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI –ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.(BRASIL, 1988).

Além disso, a CF consigna em seu art. 175 que a concessão ou a permissão da prestação de serviços públicos sempre se dará através de licitação.

Cumprindo observar a ausência de norma expressa definindo a competência para legislar sobre licitação na CF/1967, o que deu margem a formação de duas correntes doutrinárias, uma entendendo que licitação é matéria de direito financeiro, a respeito da qual cabe à União estabelecer normas gerais e, aos Estados, as normas supletivas (art. 8º, XVII, c e §2º), enquanto outra entendia a licitação como matéria de direito administrativo, de competência legislativa de cada uma das unidades da federação”, baseando-se nas normas da Lei nº 5.456/68.

Assevera Di Pietro que “Para os adeptos da primeira corrente, essas normas eram válidas; para os da segunda, elas eram inconstitucionais e feriam o princípio da autonomia das unidades federadas para legislar sobre essa matéria” (DI PIETRO, 2019, p. 757).

A controvérsia surgiu com a Lei Federal nº 5.456, de 20/06/1968, que determinou a aplicação, aos Estados e Municípios, das normas relativas às licitações, previstas no Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967.

A Constituição de 1988 pôs fim à controvérsia, ao dar competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação da administração pública, direta e indireta, nas diversas esferas de governo, significando que Estados e Municípios podem exercer competência legislativa suplementar em matéria de licitação.

Sob o regime constitucional ora vigente, a administração pública deve nortear suas atividades, notadamente, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, asseverando que o objetivo máximo da atividade administrativa é a satisfação do interesse público, consonante determina a redação do caput do art. 37 da Carta Magna.

Apesar de ter surgido na literatura do Direito Público brasileiro há mais de cento e cinquenta anos, apenas com a promulgação da CF/88 que os processos licitatórios foram padronizados para as esferas públicas. Passaram todas as unidades da Administração Pública, seja ela direta ou indireta, de todos os poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a seguir, obrigatoriamente, as normas e regras constitucionais determinadas pela União aos processos licitatórios. Licitar tornou-se atividade obrigatória aos entes públicos.

Assim, “A Constituição de 1988 representou um avanço na institucionalização e democratização da Administração Pública brasileira. A partir de 1988, a licitação recebeu status de princípio constitucional” (UENF, 2014).

Em 21 de junho de 1993 é sancionada a Lei nº 8.666, revogando Decreto-Lei nº 2.300/86, com a perspectiva de ser um firme instrumento para combater os problemas de corrupção enfrentados pela administração pública brasileira até aquele momento e teve como base o decreto revogado, que já era um grande avanço, mas ainda possuía lacunas, então

surgiu a nova Lei Geral de Licitações (LGL), que era mais rigorosa e extensa que o Decreto que a antecedeu, contando com 126 artigos.

Atualmente, a Lei Federal nº 8.666, datada em 21 de junho de 1993, denominada Lei Geral de Licitações (LGL), que, revogando o Decreto Lei nº 2.300/86, “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” (BRASIL, 1993), está com sua vigência prevista até o dia 31 de março de 2023, quando será inteiramente revogada pela a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a qual, no momento, é de aplicação alternativa.

De acordo com o parágrafo único do art. 4º, da lei 8666/93, o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da administração pública. Assim, sob as lições de Sundfeld (1994), têm o dever de promover licitação todos os entes estatais, independentemente do caráter público ou privado de sua personalidade.

Ocorre que o entendimento acima se encontra desatualizado no tocante a natureza pública ou privada da personalidade dos entes, pois em 30 de junho de 2016 fora publicada a Lei das Estatais, que “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” (BRASIL, 2016), a qual instituiu um arcabouço jurídico próprio para as contratações no âmbito de tais instituições.

Em relação à documentação necessária para a habilitação dos interessados nas licitações, a lei exige aqueles relativos à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e o cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da CF/88 que dispõe sobre “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.”

Resguardada as variações gramaticais, se tem que a Lei de Licitações, em relação ao Decreto-Lei nº 2.300/1986, incluiu como documentos exigidos aqueles relativos à regularidade trabalhista e o cumprimento do comando constitucional.

No tocante as modalidades de licitação, o texto original da Lei de Licitação manteve as cinco modalidades previstas no Decreto-Lei nº 2.300/1986, sendo estas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, a Lei nº 10.520/2002 instituiu uma nova modalidade de licitação denominada de pregão.

Sem embargo do já aludido, inquestionável é que este diploma legal representou um grande progresso em relação à legislação anteriormente vigente, contudo, a legislação sobre licitações vem sendo objeto de contínuas modificações, sempre com a justificativa de tornarem as compras mais ágeis e eficazes, evitando os prejuízos dos resultados (CITADINI, 1999).

Desse modo, após a edição da Lei nº 8.666/1993 diversas legislações foram promulgadas, inclusive a Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, que institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, se encontra em vigência alternativa à LGL e substituirá, além da Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão, Lei nº 10.520/2002, e o Regime Diferenciado de Contratação, Lei nº 12.462/2011 a partir do dia 01 de abril de 2023.

### **3 ANÁLISE DOS DADOS: AS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA Nº 14.133/2021**

Antes de pormenorizar a análise das inovações, é importante pontuar que esta pesquisa não tem o objetivo de exaurir todas as inovações, mas analisar discutir duas daquelas mais complexas de serem implementadas e que demandam do poder público atuação proativa

e responsável, bem como possuem destacada importância para o alcance dos objetivos das contratações.

Nesse sentido, a análise recairá sobre as inovações que correspondem à alteração nas fases do procedimento e a criação da modalidade denominada de diálogo competitivo.

### 3.1 Das fases do procedimento licitatório

Conforme a lei nº 14.133/2021, o processo de licitação é dividido em etapas internas e externas. Nesse aspecto, se tratando da etapa interna, tem-se a fase de preparação para o procedimento, enquanto a etapa externa inclui todos os atos subsequentes, praticados a partir da publicação do edital, o qual funcionará como uma espécie de lei interna da legislação já que delimitará as regras a serem cumpridas pelos licitantes e pela própria Administração Pública.

Dando seguimento às etapas do processo licitatório, após a divulgação do edital, dá-se início à abertura dos envelopes contendo as propostas dos licitantes. A legislação anterior previa a habilitação como procedimento posterior ao julgamento das propostas. Contudo, essa sequência fornece base para discussões de questões formais que, às vezes, prejudicam a celeridade do processo. Dessa forma, a lei nº 14.133/2021 adotou o julgamento das propostas anteriores à fase de habilitação (OLIVEIRA, 2021). O julgamento destina-se à análise das (ir)regularidades, tanto formais quanto materiais, das propostas feitas pelos licitantes. Os critérios a serem utilizados nesse julgamento seguirão o disposto no edital, respeitando os princípios da isonomia, da ampla concorrência, da impessoalidade, dentre outros.

Posteriormente ao julgamento das propostas, a lei nº 14.133/2021 traz a etapa da habilitação. Aqui, a Administração Pública verificará a capacidade jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira do licitante. Será adquirida ciência da documentação enviada pelo licitante classificado em primeiro lugar. A fase da habilitação é destinada para a análise da idoneidade e aptidão do potencial contratante com o Erário. Nessa etapa, somente podem ser exigidos os documentos dispostos no artigo 62<sup>7</sup> da nova lei de licitações, sob pena de ferir princípios que constituem o procedimento licitatório como o da isonomia (CARVALHO, 2021), da vinculação do instrumento convocatório, dentre outros deles decorrentes.

Nos termos da legislação nova, submete-se a esta fase apenas o licitante vencedor, desde que, obviamente, a licitação esteja fundada na Lei nº 14.133/2021. Senão, estando a licitação fundada ainda na Lei nº 8.666/1993, tanto o procedimento quanto a contratação devem ser procedidas nos termos da lei antiga.

Após a finalização dos prazos para os recursos referentes à habilitação, a Autoridade Superior poderá, conforme o artigo 71 da nova lei de licitações exigir que os autos retornem para resolver as possíveis irregularidade ou anular o procedimento, caso essas irregularidades sejam insanáveis; revogar a licitação conforme conveniência e oportunidade ou proceder a adjudicação e homologação da licitação.

Essas novas possibilidades de atuação frente aos atos que apresentem vícios e a possibilidade de saná-los demonstra a busca do legislador em prezar por um procedimento pautado na legalidade e conformidade. Posteriormente, ocorre a etapa da adjudicação e da

---

<sup>7</sup> A nova lei de licitações estabelece que “Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I – jurídica; II – técnica; III – fiscal, social e trabalhista; IV – econômico-financeira.” BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 ago. 2021.

homologação, nessa exata sequência, o que não constava na legislação anterior. É na fase de adjudicação que o objeto da licitação é atribuído para o vencedor. Já na homologação, a Administração Pública comprova o interesse na contratação (OLIVEIRA, 2021).

### 3.2 O Diálogo Competitivo como nova modalidade de licitação

A modalidade de licitação denominada diálogo competitivo, também conhecida como diálogo concorrencial, é uma das grandes novidades inseridas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei 14.133/2021.

O diálogo competitivo possui inspiração na Diretiva 2014/24 da União Europeia e nas práticas de diálogo e aberturas procedimentais existentes no FAR (*Federal Acquisition Regulation*) dos Estados Unidos, principalmente o item 16.104 do FAR, que prevê um rol de fatores que podem acarretar o uso da negociação competitiva (NOHARA, 2018).

São várias as razões para a incorporação no ordenamento jurídico brasileiro do diálogo concorrencial nos moldes da Diretiva n. 2014/24 da União Europeia, renomeado para o plano normativo nacional de diálogo competitivo, dentre as quais (SANTOS, 2019):

a maior flexibilidade de escolha proporcionada às autoridades adjudicantes, por meio de negociação com os licitantes; a intensificação do comércio entre os países fronteiriços (com suas respectivas peculiaridades); a constatação por meio de avaliações/estudos no sentido de que a adoção de procedimento negocial possibilitaria a elevação do número de propostas e maior sucesso na obtenção de soluções aptas ao atendimento da finalidade pretendida.

O inciso XLII do art. 6º da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021) contempla a definição do Diálogo Competitivo, conceituando como a:

modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

A nova modalidade licitatória, segundo Irene Nohara (2018), possibilitará à Administração saber das soluções inovadoras ou das possibilidades que o mercado dispõe para gerar uma contratação técnica ou com distinta metodologia, que melhor atenda às suas necessidades, pois a Administração nem sempre possui conhecimentos suficientemente atualizados para tanto, dada a dinamicidade própria do mercado, ou, ainda, aqueles de domínio restrito para formulação de contratações complexas ou inovadoras customizadas.

O legislador, com o diálogo competitivo, almeja que empresas privadas e o poder público desenvolvam um diálogo prévio, com o objetivo de desenvolver alternativas que melhor satisfaçam as necessidades da Administração Pública, por meio de obtenção de propostas/soluções efetivas (SANTOS, 2019).

O diálogo competitivo visa a transpor as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público nas contratações de objetos complexos e inovadores, sendo que a Administração Pública, por meio da modalidade, define suas necessidades e os critérios da pré-seleção dos licitantes e, a partir disso, inicia diálogos com os licitantes selecionados, de forma a obter informações e alternativas de soluções, estendendo-se o diálogo até que seja possível definir a solução mais adequada e, a partir de então, todos os licitantes selecionados podem apresentar suas propostas (ZAGO; RODRIGUES, 2019).

Em linhas gerais, o diálogo competitivo destina-se às contratações complexas da Administração Pública, tendo o diálogo como instrumento com a iniciativa privada. Inicialmente, o órgão ou entidade que deseja licitar define suas necessidades e os critérios a

serem utilizados para previamente selecionar os participantes. Em seguida, os selecionados participam de sessões com o objetivo de promover trocas de informações e apresentar soluções para os problemas referentes ao objeto complexo da licitação. Terminado o diálogo com a delimitação da solução mais pertinente, os licitantes apresentam suas propostas (DIAS, 2020, p. 74).

Há ainda, em certa medida, similaridades entre o diálogo competitivo e o procedimento auxiliar de manifestação de interesse, previsto também na Lei 14.133/2021 (art. 78, III, e 81, caput), porquanto ambos institucionalizam, de maneira próxima, a participação da iniciativa privada na fase de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras nas contratações públicas.

Todavia, enquanto o processo de manifestação de interesse se realiza antes da licitação, o diálogo competitivo abrirá a interlocução, ou seja, o debate com os licitantes que participam da licitação. Assim, o diálogo competitivo caracteriza-se como uma modalidade de licitação mais flexível, isto é, que abre oportunidade para a Administração Pública “estabelecer, no curso do certame, a solução que melhor atenda suas necessidades (após o diálogo estimulado dentro do procedimento licitatório), daí, em fase subsequente (competitiva), os licitantes terão oportunidade de apresentar propostas com base nessa solução” (NOHARA, 2018).

O diálogo competitivo, entre outros aspectos, legitima e concede transparência e segurança jurídica para um fato inerente à relação entre a Administração Pública e o particular, ou seja, o contato prévio entre as partes, para a apresentação de soluções fornecidas pela iniciativa privada, e que podem interessar à Administração Pública (LAHOZ, 2021, p. 74).

A modalidade tem o potencial de melhor instruir a Administração na construção das alternativas e na compreensão dos riscos envolvidos na contratação prospectada, viabilizando ainda maior convergência entre os interesses e as expectativas das partes contratantes, bem como “favorecendo a construção de soluções com maior aderência aos anseios da Administração Pública. Como consequência, esses fatores tendem a agregar maior consistência, estabilidade e segurança jurídica nas contratações públicas” (ZAGO; RODRIGUES, 2019).

A nova modalidade licitatória possibilitará a abertura do mercado para a contratação de obras, serviços e compras, com a participação de um número maior de interessados em comparação aos demais modelos licitatórios previstos na Lei 14.133/2021, como o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão.

O novo modelo licitatório afasta a presunção anteriormente existente, no sentido de que a Administração Pública possui total e plena capacidade de prever, isoladamente, sem o auxílio de terceiros, todas as possíveis soluções que atendam às suas necessidades, em especial diante dos mais variados e complexos ramos de atividade do mercado, como o relativo às inovações tecnológicas.

Outro aspecto a ser valorizado é a possibilidade da elaboração do Edital a muitas mãos, prevenindo a elaboração deste exclusivamente pela Administração de forma isolada, nos casos em que a participação dos interessados é fundamental para a delimitação do objeto e da solução, pois, com a contribuição das licitantes especializadas fica mais difícil a elaboração de instrumento convocatório deficiente ou que não se enquadra nas melhores propostas que o mercado pode oferecer, tanto em serviços quanto em produtos (SANTOS, 2019).

O novo modelo possibilitará o acesso a novos produtos e serviços, inclusive relacionados aos mais variados ramos de atividade, independentemente de sua complexidade, possibilitando o adequado e eficiente atendimento ao interesse público e aos interesses da coletividade.

De outro lado, também são várias as desvantagens atribuíveis ao diálogo competitivo pela doutrina.

Assim, conforme referência de Santos (2019), pode-se apontar em relação à nova modalidade licitatória a existência de muitos termos e expressões vagas utilizadas pela Lei 14.133/2021, como ocorre com o art. 29, inciso I, que, ao tratar das condições que devem envolver o objeto a ser contratado, utiliza-se das expressões “inovação tecnológica ou técnica” e “possibilidade de execução com diferentes metodologias”, sem que haja qualquer definição ou detalhamento mais claro sobre o conteúdo das expressões.

Também é questionável o inciso XI do art. 32 da Lei 14.133/2021, ao dispor que o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos três servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, sendo admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão, isso porque falta ao texto normativo a efetiva previsão de mecanismos institucionais com contornos mais definidos, seguros e transparentes no que se refere à condução do processo licitatório nessa modalidade e os critérios para a contratação daqueles e daquelas responsáveis pelo assessoramento técnico da comissão.

Para Ricardo Marcondes Martins (2016), se, de um lado, o diálogo competitivo pareça ser fantástico, uma vez que os agentes da Administração dialogam com os licitantes para a obtenção do melhor para o interesse público, de outro lado, também é possível pela nova modalidade licitatória contornar a disputa para favorecer alguém específico, burlando assim a competição.

O custo da operacionalização do diálogo competitivo também é citado como uma das desvantagens para seu uso, diante das sucessivas fases inerentes à nova modalidade licitatória, que demandam tempo e pessoas à disposição para a realização da tarefa, tanto para o setor público como para o setor privado (RAINHO, 2019).

Também podem dificultar a operacionalização do diálogo competitivo: a incerteza quanto aos objetos que devem possibilitar sua utilização (RAINHO, 2019): a verificação da capacidade técnica, econômica e profissional dos licitantes; e qual a margem aceitável para mudanças e negociações antes e depois da avaliação das propostas.

Pode-se ainda apontar, em relação à nova modalidade licitatória, as dificuldades de comparar apenas numérica ou objetivamente, propostas de soluções diversas para a necessidade pública, e de estimular a participação dos licitantes, tendo em vista que destes será exigido o trabalho sem quaisquer garantias ou remuneração (DIAS, 2010, p. 75-76).

#### **4 CONCLUSÃO**

As contratações públicas brasileiras foram predominantemente reguladas pela Lei nº 8.666/1993 nas últimas três décadas, até que em 01 de abril de 2021 a Lei nº 14.133/2021 foi promulgada para consolidar o novo regramento geral das licitações e contratos administrativos. Muito mais do que os vinte e oito anos de diferença entre as leis foram as mudanças e inovações que o mundo experimentou, tudo isso certamente impactou de forma profunda a gestão pública, em todos os seus níveis e nuances, razão pela qual o presente estudo se demonstra atual e relevante.

Desse modo, a pesquisa teve como objetivo responder à questão formulada sobre os desafios a serem enfrentados pela Administração Pública na implementação da nova e complexa Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como investigar, na medida do possível, se a Administração tem agido no sentido de se preparar para este novo cenário.

Conforme se depreende dos dados colhidos na investigação, especialmente aqueles que estão relacionados às inovações introduzidas pela Lei 14.133/2021, está a ser unicamente exigido no país inteiro um novo e complexo regramento sobre as contratações

públicas e seus instrumentos, que modifica a composição do órgão de direção da licitação e os requisitos de ingresso de seus membros, altera e cria fases do procedimento, cria novas modalidades de licitação, outros meios de resolução de controvérsias, estruturando um sistema que visa ser mais célere, transparente e eficiente, ao passo em que garanta também grau satisfatório de segurança jurídica, em tese, vez que entre o direito posto e o exercício eficiente da atividade administrativa há um caminho de compreensão e aprimoramento funcional acerca do novo regramento.

Considerando a importância do preparo e do planejamento dos servidores e órgãos públicos para a implementação da NLLC, um dado indica, ainda que em análise preliminar e referente à Prefeitura Municipal de Fortaleza e ao Governo do Estado do Ceará, que a Administração Pública está subestimando os desafios que vêm pela frente, posto que, conforme se observa no Portal de Licitações dos Municípios do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)<sup>8</sup>, não há licitação fundamentada na lei nova dentre as últimas cinquenta abertas pelo Município, número este que tente a aumentar de acordo com a análise da documentação disponível. As contratações são majoritariamente fundamentadas na Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011 e Lei nº 8666/1993. De igual modo, o Governo do Estado do Ceará também não tem licitação fundamentada na Lei 14.133/2021 dentre as últimas cinquenta abertas<sup>9</sup>.

É adequado concluir que a realidade preocupa, uma vez que o Município de Fortaleza, a capital do Nordeste que mais investiu em 2021<sup>10</sup> e que tem conseguido manter serviços e investimentos públicos, o que é um verdadeiro privilégio frente à realidade de milhares de municípios espalhados pelo Brasil, não vem licitando com base na lei nova, o que indica também a ausência de regulamentação. Indaguemo-nos então como tem sido em entes com orçamentos deficitários e que dependem de repasses estaduais ou federais?

Todavia, para além do aspecto funcional, é necessário que a Lei 14.133/2021 seja assimilada, lida e interpretada de acordo com sua importância histórica para o ordenamento jurídico brasileiro. Acreditar que se trata apenas de uma atualização legislativa ou que a prática adquirida ao longo de trinta anos com a Lei 8.666/1993 fornecerá segurança e técnica para os envolvidos no procedimento pode ser um Cavalo de Troia, aparentemente benéfico, mas com um risco que não pode ser ignorado e relativizado.

Nesse sentido, é primordial que os órgãos e entes busquem parcerias com instituições de ensino e paguem pela formação de seus colaboradores. Ademais, o trabalho articulado entres as esferas de governos com as instituições públicas de ensino, podem facilitar a formação do quadro de pessoal, a exemplo da Escola Superior do Parlamento Cearense, que tem buscado ofertar cursos e treinamentos que preparem o servidor para trabalhar com base na legislação nova, o que faz sem restringir apenas ao público do Poder Legislativo Estadual, abrindo para servidores de outros órgãos.

O Município de Fortaleza, de destacada posição em diversos segmentos da atuação administrativa (transparência, equilíbrio fiscal, investimentos públicos, dentre outros), através da Portaria Conjunta nº 07, de 03 de fevereiro de 2023, instituiu Grupo Técnico de Trabalho para propor diretrizes e elaborar propostas de regulamentação e implementação da Lei 14.133/2021. Denota-se que o grupo foi instituído faltando menos de dois meses para a revogação da LGL, da Lei do Pregão e do RDC, tempo visivelmente curto para adequada discussão, maturação, sintetização e elaboração das propostas.

Com base nesse ensaio sobre os desafios para a implementação da nova lei de licitações e contratos administrativos, sugere-se a prorrogação do prazo previsto no inciso II

---

<sup>8</sup> <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/abertas>

<sup>9</sup> <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/licitacoes>

<sup>10</sup> <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/06/05/fortaleza-e-a-5a-capital-do-pais-e-a-1a-do-nordeste-em-numero-de-visitantes-internacionais-diz-anac.ghtml>

do art. 193, para que a vigência a Lei 14.133/2021 revogue a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, apenas em abril de 2024 ou depois, de acordo com estudos pertinentes. Assim, os entes federados terão mais tempo para se preparem, para elaborarem os regulamentos necessários e para praticar sem a pressão de licitar somente com base na lei nova e serem integralmente responsabilizados.

Vale citar a iniciativa legislativa do Deputado Federal Alberto Mourão (MDB/SP), que, através do Projeto de Lei nº 934/2023, tenta prorrogar o prazo até 31 de dezembro de 2024. Justificando a propositura, o parlamentar afirma acertadamente que “muitos gestores públicos dos entes subnacionais não se sentem seguros nem detentores da estrutura administrativa necessária para dar cabo de modo pleno dos ditames da Lei no 14.133, de 2021”.

Tanto é verdade o que ora se afirma, que o Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos editou a Portaria SEGES/MGI nº 720, de 15 de março de 2023, fixando o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

De acordo com as previsões da Portaria, as licitações, dispensas e inexigibilidades autorizadas pela autoridade competente até o dia 31 de março de 2023 poderão ser realizadas através das modalidades de licitação previstas nas Leis nº 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11, inclusive licitações para registro de preços, desde que o edital ou ato de autorização/ratificação seja publicado até o dia 01 de abril de 2024. No entanto, o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 507/2023 – TCU – Plenário, divergiu e decidiu que os procedimentos licitatórios respaldados nos regramentos antigos deverão ser materializados até o 31 de dezembro de 2023, determinando, inclusive, a retificação do ato normativo da SEGES/MGI.

Espelhado na Portaria citada acima, o Município de Fortaleza editou o Decreto 15.593, de 17 de março de 2023, com a mesma finalidade de regulamentar o regime de transição. A diferença em relação a norma federal consiste no prazo de publicação do edital ou dos extratos dos contratos por contratação direta, que é menor no Decreto, devendo ocorrer a publicização destes até o dia 30 de setembro de 2023.

Cumprе ressaltar que, embora não elida a responsabilidade dos administradores e tampouco justifique as omissões, a Lei 14.133/2021 foi promulgada no auge da pandemia de Covid-19, realidade que impôs um cenário nacional de contratações predominantemente pautado nos procedimentos de dispensas e atribuiu elevado grau de responsabilidade para as autoridades, prejudicando a adaptação com o novo regramento.

Todavia, é certo que muito mais poderia ter sido feito, aliás, mesmo nas fases críticas da pandemia era possível criar e reunir grupos técnicos de trabalhos valendo-se de ferramentas digitais de reunião, realizar audiências públicas, consultas, dentre outras ações capazes de contribuir na preparação da Administração Pública, ainda que limitadas. Assim, quando da retomada presencial das atividades estaríamos em um outro cenário no tocante aos desafios para a implementação da lei nova.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BATISTA, Henrique Gomes; PRESTES, Cristine. **Guia do Valor Econômico de Licitações**. São Paulo: Globo, 2004. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=2bL7rsat254C&pg=PA132&dq=licita%C3%A7%C3%

B5es+origem&hl=pt-BR&sa=X&ei=TW5xU5O8LpKoyASTp4KwCA&ved=0CDkQ6AEwAA#v=onepage&q=licita%C3%A7%C3%B5es%20origem&f=false. Acesso em: 03 de janeiro de 2023.

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. 6ªed. Buenos Aires: La ley, 1964.

CARVALHO Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 9a Edição. Salvador: Juspodivm. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CITADINI, A.R. **Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Lidiane Dutra. **Projeto da nova lei de licitações: uma análise dos principais avanços e críticas**. Revista Vertentes do Direito, v. 7. n. 2, p. 50-80, 2020.

DOURADO, Maria Almeida. **Licitações no Brasil**. In: Via Jus. Nov.2007. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1196>>. Acesso em: 02 de março de 2021.

DROMI, José Roberto. **La licitación pública**. Buenos Aires: Astrea, 1975.

J.P, Lopez-Eliás. **Aspectos Jurídicos de laLicitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM. 1999.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares – Capítulo 6**. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). Nova lei de licitações e contratos administrativos. Zênite Editora, 2021, p. 68-79. E-book. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LASO, Enrique Sayagués. **Tratado de derecho administrativo**. 1ª ed. Montevideo: M.B. Altuna, 1953.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Reforma da Lei de Licitações: como podemos piorar?** Direito do Estado, ano 2016, n. 280. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-marcondes-martins/reforma-da-lei-de-licitacoes-como-podemos-piorar>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 2 v. BASTOS, Cleverson Leite; KELLER, Vicente. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

NOHARA, Irene. **Diálogo competitivo**. Direito administrativo. 2018. Disponível em: [https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#\\_ftn1](https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#_ftn1). Acesso em: 10 jan. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9a Edição, Rio de Janeiro: MÉTODO, 2021.

RAINHO, Renata Vaz Marques Costa. **A aplicação da modalidade licitatória diálogo competitivo ao direito administrativo brasileiro**. 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337146205\\_A\\_Aplicacao\\_da\\_Modalidade\\_Licitatoria\\_Dialogo\\_Competitivo\\_ao\\_Direito\\_Administrativo\\_Brasileiro](https://www.researchgate.net/publication/337146205_A_Aplicacao_da_Modalidade_Licitatoria_Dialogo_Competitivo_ao_Direito_Administrativo_Brasileiro). Acesso em: 17 jan. 2023.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A Evolução Da Licitação**. Mar. 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/evolu%C3%A7%C3%A3o-da-licita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2023.

RIGOLIN, Ivan Barbosa Marco; BOTTINO, Tullio. **Manual prático das licitações: lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2008.

SANTOS, Marcello Leite dos. **Licitações: as legislações pertinentes e Projeto de Lei n. 6814/2017**. 2019. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/13958/6fac64fb1baf5b6e872c968984b737be.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SUNDFELD, C. **A Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF. **Licitação**. 2014. Disponível em: <<http://uenf.br/reitoria/licitacao/>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

WALD, Arnold. **Dispute boards: evolução recente**. Revista de Arbitragem e Mediação, v. 20, 2011.

WEBER. Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UNB, 1991.

WEBER. Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2.

ZAGO, Marina; RODRIGUES, Fernanda. **O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas?** Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-11/opiniao-dialogo-competitivo-agrega-contratacoes-publicas>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/01/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/01/2023.

Projeto de Lei nº 934, de 07 de março de 2023. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2240329&filename=PL%20934/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2240329&filename=PL%20934/2023)

Portaria Conjunta nº 07, de 03 de fevereiro de 2023, da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/827e56fe-195d-4872-aa98-a28909afbf32;1.0&numero=17522>

Decreto nº 15.593, de 17 de março de 2023, da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/7157fc3e-8367-49ed-89e1-00f160bcf487;1.0&numero=17543>

Portaria SEGES/MGI nº 720, de 15 de março de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-720-de-15-de-marco-de-2023>

Acórdão 507/2023 – TCU – Plenário na TC 000.586//2023-4. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1F/06/B4/5C/43B07810ED256058E18818A8/000.586-2023-4-AN%20-%20entendimento\\_nova\\_lei\\_licitacoes%20\\_2\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1F/06/B4/5C/43B07810ED256058E18818A8/000.586-2023-4-AN%20-%20entendimento_nova_lei_licitacoes%20_2_.pdf)