

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL**

**ANA CAROLINA ROSSI DE MORAIS**

**O AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA LEI 14.133: ANÁLISE SOBRE O LIMITE DE  
COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM LEGISLAR SOBRE NORMA DE CUNHO  
ESPECÍFICO**

Campo Grande/MS

2024

ANA CAROLINA ROSSI DE MORAIS

**O AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA LEI 14.133: ANÁLISE SOBRE O LIMITE DE  
COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM LEGISLAR SOBRE NORMA DE CUNHO  
ESPECÍFICO**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do  
Sul, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciani Coimbra de  
Carvalho

Campo Grande/MS

2024

*Dedico esta obra de monografia aos meus pais, Érika e Elielson, os maiores incentivadores da minha trajetória, que nunca mediram esforços para minha formação e por serem o motivo da minha perseverança. Vocês me ensinaram a sonhar!*

*“sonhe com aquilo que você quer ser,*

*Porque você possui apenas uma vida*

*E nela só tem uma chance*

*De fazer aquilo que quer”*

*- O sonho, Clarice Linspector*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pelo privilégio de poder realizar mais um dos meus sonhos, por sua infinita bondade e por me guiar com sabedoria e força ao longo desta jornada. Devo a Ele tudo o que sou.

Aos meus pais, Érika e Elielson, meus maiores incentivadores, cuja história e trajetória moldam meu caráter e me inspiram a sempre seguir meus sonhos e objetivos com perseverança e fé. A cada conquista minha, há o reflexo do esforço e da dedicação de vocês, que batalharam incansavelmente para que eu tivesse as oportunidades que sempre sonharam para mim. Esta vitória é nossa, e todo o meu reconhecimento e amor vão para vocês, que são minha maior inspiração e motivo de orgulho.

À minha família, avós e tios, de sangue e de coração, que sempre me ofereceram apoio e demonstraram orgulho de toda a minha jornada. Especialmente às minhas avós, Lourdes e Rozir, que, embora não estejam mais presentes fisicamente, seguem sendo uma fonte inesgotável de amor e afeto. Sinto que cada conquista minha é uma homenagem a vocês, que sempre acreditaram no poder da educação e me incentivaram, mesmo sem terem tido essa oportunidade. Cada conquista minha é também um tributo aos sonhos que carregaram e que, de certa forma, vivem em mim.

Ao meu namorado, Pedro, cujo carinho, paciência e encorajamento foram essenciais para a conclusão deste trabalho. Obrigada por acreditar em mim, mesmo quando eu mesma duvidei da minha própria capacidade, por me impulsionar a seguir em frente e por estar ao meu lado, celebrando cada pequena conquista. Sou imensamente grata por ter você ao meu lado.

À minha orientadora, Professora Dra Luciani Coimbra de Carvalho, que, além de me orientar com dedicação e paciência, sugeriu o tema que deu origem a este trabalho. Também agradeço à minha madrinha e chefe querida, Dra Renata Rios, que me acolheu como sua estagiária e me apresentou ao Direito Administrativo. Obrigada por sempre compartilhar seu conhecimento e por me incentivar a explorar o tema deste trabalho com dedicação e comprometimento.

Por fim, aos meus amigos colegas de graduação, minha sincera gratidão. Além de tornarem o percurso mais leve, compartilho com vocês as minhas melhores e mais felizes memórias da juventude. Vocês deram vida e alegria a esta trajetória! Encerro

esta jornada não apenas com um diploma em mãos, mas sim com a certeza que encontrei amizades que levarei pelo resto da vida.

## RESUMO

Esta monografia analisa a introdução do agente de contratação pela Lei 14.133/2021, investigando a competência legislativa dos entes federativos no contexto do federalismo brasileiro e sua capacidade de regulamentar essa nova função. O estudo busca compreender até que ponto a União pode definir normas de caráter geral aplicáveis a todos os entes e onde se situam os limites para a elaboração de normas específicas. O objetivo central é examinar a competência legislativa dos entes políticos para regulamentar o agente de contratação dentro do modelo federativo brasileiro. A abordagem considera, primeiramente, as características e a evolução do federalismo brasileiro e a distribuição de competências estabelecida pela Constituição de 1988, com foco nos limites entre normas gerais e específicas. Em seguida, o estudo examina aspectos jurídicos e jurisprudenciais relacionados ao cargo de agente de contratação, discutindo se a exigência de que o servidor seja efetivo deve ser aplicada uniformemente em todas as esferas federativas ou se admite variações conforme a realidade local. Ao discutir as possibilidades e os desafios para a adaptação da Lei 14.133/2021 às particularidades dos entes federados, a pesquisa busca contribuir para o entendimento sobre a autonomia local e a necessidade de unidade normativa nas contratações públicas. A análise reflete sobre o equilíbrio entre centralização e autonomia nas contratações públicas e os impactos da nova legislação sobre a administração pública no Brasil.

**Palavras-Chaves:** Nova lei de licitações; agente de contratação; competência legislativa.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>10</b>
1.1 O Federalismo .....	10
1.2 Federalismo Brasileiro.....	12
1.3. Competência dos entes federados.....	15
<b>2. ASPECTOS GERAIS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....</b>	<b>19</b>
2.1. Âmbito de aplicação e destinatários .....	24
2.2. Princípios da nova lei de licitações e contratos administrativos.....	25
2.2.1. Princípio da legalidade .....	27
2.2.2. Princípio da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa .....	28
2.2.3. Princípio da eficiência, eficácia, economicidade e celebridade .....	30
2.2.4. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade .....	31
2.2.5. Princípio de interesse público .....	33
2.2.6. Princípio da segregação de funções .....	34
2.3. Processo Licitatório .....	35
<b>3. AGENTE DE CONTRATAÇÃO .....</b>	<b>38</b>
3.1.1. Condução do processo licitatório antes da Lei 14.133/21.....	39
3.1.2. Agente de Contratação na Lei 14.133/21 .....	41
3.2. Competência para legislar e normatizar sobre o agente de contratação.....	44
3.2.1. Norma de cunho geral e norma de cunho específico .....	44
3.2.2. Polêmica doutrinária.....	51
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei n.º 14.133/2021 marca uma ampla reforma no quadro normativo das licitações e contratos públicos no Brasil, atuando como a nova legislação geral de licitações e atendendo ao disposto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988. Esta lei substitui a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei n.º 10.520/2002) e revoga o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei n.º 12.462/11). Além disso, promove alterações em dispositivos da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), todos relacionados ao tema de licitações e contratos.

Como ocorre em mudanças legislativas de grande impacto, a nova lei desperta uma série de dúvidas para aqueles que atuam direta ou indiretamente com suas diretrizes. Muitas vezes, o período de transição não é suficiente para assimilação completa de sua aplicabilidade e inovações. Os ajustes e a introdução de novos institutos demandam esforço adicional para um entendimento detalhado, já que a objetividade dos textos legais nem sempre facilita esse processo — e com a nova lei de licitações, isso não será diferente.

Uma das principais inovações é a introdução do agente de contratação, que, designado pela autoridade competente, será responsável por conduzir a licitação e por outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até sua homologação, conforme previsto no art. 6º, inciso LX, e no art. 8º. Esse cenário exige uma análise cuidadosa dos limites de atuação do agente de contratação em comparação com as atribuições dos demais agentes do processo de compras públicas, principalmente em observância ao princípio da segregação de funções.

Segundo Matheus Carvalho (2021), essa obrigatoriedade visa profissionalizar as licitações e aumentar a segurança jurídica, reforçando a imparcialidade e a dedicação ao interesse público no exercício do cargo. A centralização dessa responsabilidade no agente de contratação, no entanto, suscita reflexões sobre a compatibilidade da norma com a autonomia dos entes federativos, especialmente em temas de organização interna e gestão de pessoal.

O federalismo brasileiro, conforme elaborado na Constituição de 1988, adota um modelo cooperativo em que União, estados e municípios compartilham responsabilidades e competências legislativas, incluindo o poder de legislar sobre matérias administrativas. Gilmar Mendes (2010) e José Afonso da Silva (2005) defendem que essa partilha de competências busca equilibrar a unidade normativa com as diversidades regionais e locais, de modo que a União legisle sobre normas gerais e os demais entes federativos complementem as normas com disposições adaptadas às suas realidades.

Nesse contexto, o artigo 8º da Lei 14.133/2021 gera discussões sobre sua natureza: enquanto parte da doutrina entende a exigência de efetividade do agente de contratação como norma de caráter específico aplicável exclusivamente à União, outros estudiosos defendem que a regra deve ser considerada norma geral, aplicável a todos os entes da federação.

Diante dessas considerações, este trabalho investiga a competência legislativa dos entes federativos para regulamentar o agente de contratação, com foco na análise dos limites de atuação da União em relação a normas específicas e gerais. Primeiramente, é discutida a estrutura do federalismo no Brasil, incluindo a definição e a evolução das competências legislativas dos entes federados.

Em seguida, o estudo se aprofunda na repartição das competências legislativas entre União, estados e municípios, embasando-se nas obras de renomados juristas para interpretar as disposições da Constituição de 1988 no que se refere à gestão de pessoal e contratações administrativas.

Ao explorar as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre o agente de contratação, o presente estudo busca clarificar o entendimento dos limites entre normas gerais e específicas no âmbito da nova Lei de Licitações e suas implicações para a autonomia dos estados e municípios. A análise visa contribuir para o debate sobre a adequação do modelo federalista brasileiro e a compatibilidade da nova legislação com a realidade local dos entes federativos.

## 1. FEDERALISMO BRASILEIRO

No Brasil, o federalismo é uma característica fundamental da Constituição de 1988, que organiza o país em União, estados, municípios e Distrito Federal, com competências e atribuições específicas para cada um. Essa forma de governo favorece a cooperação entre os entes, incentivando uma gestão mais próxima da realidade social e econômica das diferentes regiões do país.

### 1.1 O Federalismo

O federalismo é um modelo de governo que distribui o poder entre uma autoridade central e governos regionais ou estaduais. Nesse arranjo, cada nível de governo possui suas próprias atribuições e competências, garantindo uma autonomia em relação à autoridade central. O federalismo procura harmonizar a unidade com a diversidade, permitindo que diferentes regiões ou estados atendam às suas necessidades específicas, ao mesmo tempo em que fazem parte de uma estrutura maior. Esse sistema é frequentemente encontrado em países como os Estados Unidos, Canadá e Brasil.

O sistema federal tem suas origens na forma de Estado escolhida pelos norte-americanos ao elaborar a Constituição dos Estados Unidos em 1787. Essa Constituição, que é a segunda mais antiga em vigor no mundo, é também a única do país e sofreu apenas vinte e sete emendas.

Tocqueville, definiu o sistema federal escolhido pela democracia americana como algo inédito e sem igual na história global daquele tempo:

Essa Constituição, que à primeira vista somos tentados a confundir com as constituições federais que a precederam, apoia-se na realidade em uma teoria inteiramente nova e que deve marcar como que uma grande descoberta da ciência política dos nossos dias (Tocqueville, 2019, p.122).

É importante ressaltar o contexto histórico da Constituição de 1787 para justificar a sua escolha pelo sistema federativo. Naquele momento histórico, as treze colônias dos Estados Unidos haviam recentemente vencido a então maior potência mundial Grã-Bretanha no que ficou conhecida como “A Revolução Americana”,

iniciada em 1775, que marcou a declaração de independência e levou à formação dos Estados Unidos.

Nessa perspectiva, Fernanda Dias Menezes de Almeida aduziu qual era a maior preocupação daqueles que foram escolhidos para elaborar a Constituição de 1787:

O problema que se colocava – lembra o Prof. ELLIS KATZ, da Universidade de Temple, Filadélfia – era o de “proporcionar um governo efetivo e operoso a tão vastas terras (o território norte-americano) e, ao mesmo tempo, manter o republicanismo que acabara de ser conquistado pela Guerra Revolucionária” (cf. Aspectos do Federalismo Norte-Americano, publicação do Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América – USIS).

Desejava-se um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais (Almeida, 1987, p.57).

O federalismo era, então, a opção perfeita. A solução proposta pelos delegados da Convenção de Filadélfia foi muito mais do que um simples compromisso entre as lealdades provinciais ou um passo intermediário em direção à centralização do poder.

Como também afirmado por Almeida:

Pois bem, a solução federativa idealizada pelos convencionais de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo, conseguido em face das fidelidades provinciais, muito mais que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no afastar os temores do autoritarismo, quanto no proporcionar eficiência às instituições de governo (1987, p.64).

Corroborando a teoria que o federalismo seria a opção mais viável para proporcionar um governo efetivo dentro de um território amplamente vasto, George Anderson (2009), afirmava que esse modelo de governo poderia ser adequado para países com uma grande população e extensão territorial, com diversidades regionais e identificação da população com o seu país.

Nesse contexto, afirma que:

O federalismo parece apropriado, particularmente, às democracias muito populosas ou de grande extensão territorial ou, ainda, que apresentem contingentes populacionais acentuadamente diversificados e regionalmente concentrados. No decorrer do tempo, o federalismo demanda que parte significativa da população mantenha um sentimento de identidade com o país e também que as comunidades políticas estejam motivadas e engajadas em nível regional (Anderson, 2009, p. 29).

Por conta disso, é de suma relevância destacar as principais características dessa Constituição, que deu origem ao federalismo. Entre essas características, estão a tripartição do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), a unificação do sistema monetário, o sistema bicameral (formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado), a criação da Suprema Corte e a proteção dos direitos individuais e das liberdades civis, como a liberdade de expressão, religião, imprensa e o direito de portar armas.

Em síntese, sobre as diferenças de Estado Unitário e Federal, destaca-se o pensamento de José Afonso da Silva:

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação De Estados (2004, p.98).

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação De Estados.

## **1.2 Federalismo Brasileiro**

Após um contexto histórico acerca da origem e principais características do estado federativo, urge a necessidade de analisar como essa forma de Estado se organiza no Brasil.

O federalismo brasileiro é uma das características estruturantes do Estado e reflete a diversidade territorial, cultural e econômica do país. Desde a Proclamação da República, o Brasil adotou o federalismo como forma de organizar e distribuir o poder político e administrativo entre a União, os estados e os municípios. José Afonso da Silva observa que o federalismo "constitui-se numa técnica de limitação do poder e de garantia de maior pluralismo político, ao possibilitar que os entes subnacionais também participem da formulação de políticas públicas e decisões" (SILVA, 2001). Essa escolha não foi meramente técnica, mas um reflexo das necessidades de um país vasto e complexo, em que as diferentes regiões possuem particularidades e demandas próprias. A estrutura federativa permite que cada unidade tenha autonomia

para legislar e gerir questões locais, promovendo uma maior proximidade entre o governo e os cidadãos.

A história do federalismo no Brasil, no entanto, foi marcada por fases de maior e menor centralização. Desde a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988, o modelo federativo brasileiro passou por transformações significativas, em resposta a contextos históricos e políticos específicos. Gilmar Mendes destaca que "a evolução do federalismo brasileiro demonstra uma oscilação entre a descentralização, nos períodos democráticos, e a centralização, nos períodos de regimes autoritários", evidenciando as adaptações do modelo às realidades políticas de cada época (MENDES, 2010). Em momentos de centralização intensa, como no Estado Novo e durante o regime militar, a autonomia dos estados foi drasticamente reduzida, enquanto nos períodos democráticos, como na Nova República, houve um fortalecimento da descentralização e da autonomia regional.

A Constituição de 1988 consolidou um federalismo cooperativo, com um sistema de competências partilhadas e uma estrutura descentralizada, reforçando o papel dos municípios e garantindo maior participação dos entes federativos na formulação de políticas públicas

A propósito desse assunto, cabe, em síntese, o pensamento de Alice Gonzalez Borges no sentido de que a Constituição de 1988 deu um novo tratamento, tornando-a muito mais simples, racional e intuitiva, preservando a autonomia das ordens federadas e estabelecendo uma nítida delimitação das competências de cada qual, tornando invidiosa e objetiva a arrumação e a harmonização das diversas esferas legislativas, quando incidentes sobre uma mesma matéria.

O federalismo encontra-se cravado em nossa Constituição, sendo vedada qualquer medida tendente a aboli-la, conforme o artigo primeiro do texto constitucional:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] (Brasil, 1988).

O Federalismo Brasileiro na Constituição de 1988 apresenta uma configuração complexa, moldada pelas especificidades de um país vasto e culturalmente diverso. A Carta Magna de 1988 elevou a descentralização como um dos pilares da redemocratização, promovendo o modelo de federalismo cooperativo, em que União,

estados, Distrito Federal e municípios compartilham responsabilidades em áreas essenciais, como saúde, educação e segurança pública. Esse modelo busca integrar políticas públicas e incentivar a colaboração intergovernamental, conforme previsto no artigo 23. Segundo Gilmar Ferreira Mendes, "o federalismo cooperativo é uma característica marcante da Constituição de 1988, impondo aos entes federados uma atuação conjunta e integrada em questões de interesse comum" (Mendes, 2020, p174).

A autonomia dos entes federados é uma característica fundamental garantida pela Constituição Federal. Cada unidade possui autonomia administrativa, financeira e política, como consagrado no artigo 18, que afirma: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". José Afonso da Silva destaca que "a autonomia federativa, consagrada no artigo 18 da Constituição, permite a cada ente legislar e se autoadministrar, assegurando uma descentralização que dá vitalidade ao Estado Federal" (Silva, 2005, p.84). A inclusão dos municípios como entes federativos autônomos também é um marco singular no federalismo brasileiro, reforçando o papel desses entes na descentralização e gestão local.

Outro aspecto essencial é a distribuição das competências. A Constituição define competências exclusivas e concorrentes para cada nível de governo. As competências exclusivas da União estão no artigo 21, enquanto o artigo 24 descreve as competências concorrentes. Paulo Bonavides observa que "a repartição de competências é a base do federalismo brasileiro, possibilitando que cada ente exerça atividades legislativas e administrativas de acordo com suas peculiaridades e interesses" (Bonavides, 2008, 104). Esse sistema de competências, segundo Bonavides, permite flexibilidade legislativa e concilia a autonomia dos entes com a unidade nacional.

A descentralização fiscal também é central no federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 estabelece um sistema de repartição de receitas, fortalecendo a arrecadação dos entes subnacionais. O artigo 155 concede aos estados a competência para instituir impostos como o ICMS, enquanto o artigo 156 atribui aos municípios a arrecadação de tributos como o ISS. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que "a descentralização fiscal é essencial para garantir a autonomia financeira dos entes, possibilitando que cada um execute políticas públicas

adequadas às suas realidades locais" (Bandeira de Mello, 2023, p.81). Ainda assim, essa divisão de recursos é alvo de críticas pela desigualdade entre as regiões, o que limita a efetiva implementação da autonomia fiscal e a redução das disparidades regionais.

Outro elemento importante é a presença de cláusulas pétreas no texto constitucional. O artigo 60, §4º, inciso I, declara que a forma federativa de Estado é uma cláusula pétrea, assegurando a permanência do modelo federativo brasileiro e impedindo qualquer retorno a uma estrutura unitária. Oscar Vilhena Vieira argumenta que "a cláusula pétrea protege a autonomia federativa e impede que o federalismo, conquistado arduamente, seja revogado por alterações conjunturais" (VIEIRA, 2015).

Por fim, o federalismo brasileiro permite a participação popular e dos movimentos sociais no controle e na fiscalização dos governos. Mecanismos como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas reforçam a democracia participativa. O artigo 1º, parágrafo único, estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Luís Roberto Barroso afirma que "a participação popular é um elemento fundamental do federalismo brasileiro, assegurando que as políticas públicas reflitam a diversidade e os anseios da população" (Barroso, 2018, p.60).

Em conclusão, a Constituição de 1988 consolidou um federalismo cooperativo, caracterizado pela partilha de competências, descentralização fiscal e preservação da autonomia regional. No entanto, ainda enfrenta desafios estruturais, como as desigualdades regionais e a dependência financeira de estados e municípios, que dificultam a execução plena da autonomia prevista no texto constitucional.

### **1.3. Competência dos entes federados**

Como mencionado anteriormente, uma das mais claras características do sistema federativo brasileiro é a distribuição de competência entre os entes federados. Neste tópico iremos tratar sobre a definição de competência em cada nível de governo, principalmente no que diz respeito ao Direito Administrativo e na matéria de Licitações e Contratos Administrativos.

A Constituição Cidadã implementou uma distribuição de competências que visa alcançar o equilíbrio no sistema federativo. Dessa forma, a estrutura de poderes entre a União e os demais entes federados foi reorganizada, complementada por mecanismos que buscam reduzir as desigualdades econômicas e sociais regionais.

Esses mecanismos incluem a redistribuição de parte da receita de determinados impostos entre os entes, além de um planejamento regional voltado a investimentos e incentivos fiscais. Esse conjunto de medidas configura o que se conhece como um federalismo de equilíbrio.

A repartição de competência legislativa entre os entes federativos no Brasil, delineada pela Constituição Federal de 1988, busca assegurar a autonomia de União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício de suas atribuições, garantindo a descentralização do poder e preservando a unidade do Estado. Conforme José Afonso da Silva (2005, p.381), "a autonomia das entidades federativas exige a repartição de competências para o exercício de sua atividade normativa", permitindo que cada ente atue dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. O sistema adotado pelo constituinte brasileiro é marcado pela divisão entre competências exclusivas, privativas, concorrentes e suplementares, as quais asseguram a atuação independente e harmônica entre os níveis de governo.

A competência exclusiva da União, prevista no artigo 21 da Constituição, trata de temas de interesse nacional, como "defesa; segurança; emissão de moeda; comércio exterior e interestadual", aspectos essenciais para a manutenção da soberania. Além disso, a União exerce competência privativa sobre matérias que demandam uniformidade legislativa, como "direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho", conforme disposto no artigo 22, inciso I, e sobre "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" (artigo 22, inciso XXVII). Segundo Bulos (2010), a competência privativa se distingue da exclusiva pela possibilidade de delegação aos Estados em casos específicos, conforme autorizado pelo parágrafo único do artigo 22, que viabiliza o atendimento a peculiaridades regionais sem comprometer a coesão normativa nacional.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1994), nesse dispositivo constitucional, separa-se, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício de outro ente.

No que tange a competência da União em legislar sobre normas gerais de licitação, desempenha um papel fundamental na organização e padronização dos

procedimentos administrativos em todas as esferas federativas. Essa competência permite à União estabelecer normas gerais que devem ser observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, criando uma base normativa comum que assegura a transparência, a isonomia e a eficiência nas contratações públicas.

Essa prerrogativa busca garantir a uniformidade nos princípios e procedimentos básicos de licitação em todo o território nacional, promovendo uma política pública integrada que combate a corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Contudo, a União não exerce um poder absoluto nesse campo; cabe-lhe apenas a elaboração de normas gerais, respeitando a autonomia dos Estados e Municípios para legislar de maneira suplementar, adaptando as normas gerais a suas especificidades regionais ou locais. Essa divisão é uma expressão do federalismo cooperativo, onde a União define diretrizes gerais, e os entes subnacionais possuem a liberdade para complementar e adaptar a legislação.

Ademais, acerca da competência concorrente, cabendo as normas gerais à União e a legislação suplementar aos Estados. Desse modo, a União, Estados e Distrito Federal compartilham o poder de legislar sobre temas de interesse comum, como "direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico", bem como "proteção ao meio ambiente" e "educação, cultura, ensino e desporto" (artigo 24). Esse modelo vertical permite que a União estabeleça normas gerais, deixando aos Estados a tarefa de legislar suplementarmente para adaptar a regulamentação às suas particularidades. Segundo Medauar (2008), a competência concorrente reflete um federalismo cooperativo, no qual os entes federativos se complementam e contribuem mutuamente para a formulação de políticas públicas que atendam às necessidades regionais e locais.

No âmbito desta última, a União limita-se a legislar sobre normas gerais e os estados e o Distrito Federal prioritariamente legislam sobre questões específicas acerca dos mesmos temas e, na ausência das normas federais, também legislam sobre as normas gerais, tudo nos termos dos parágrafos do art. 24 da Constituição.

Desse modo, inicialmente, poderia se pensar que os estados-membros não têm competência para legislar sobre seus próprios procedimentos de licitação e contratação, dado que a Constituição Federal de 1988 aloca o tema no artigo 22, inciso XXVII. No entanto, uma análise mais detalhada revela que a competência privativa da União se restringe à criação de normas gerais para licitações e contratos.

De fato, o texto constitucional poderia ser melhorado em termos de técnica legislativa, pois o assunto estaria mais adequadamente posicionado no artigo 24, já que cabe à União apenas legislar sobre normas gerais, e não sobre toda a matéria.

Assim, um dos principais constitucionalistas brasileiros envolvidos na constituinte de 1987/1988:

A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. [...] Por outro lado, foi omissa, quando deu à União competência privativa para legislar sobre normas gerais [...] b) de licitação e contratação em todas as modalidades, nas diversas esferas de governo, para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional [...] No entanto, não inseriu a matéria no art. 24 para indicar que Estados podem legislar também sobre essas matérias, como fez, por exemplo, relativamente à polícia civil. Não é, porém, porque não consta na competência comum que Estados e o Distrito Federal (este não sobre polícia militar, que não é dele) não podem legislar suplementarmente sobre esses assuntos. Podem e é de sua competência fazê-lo, pois que nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí) (Afonso, 2005, p. 503-504).

Com base nesse entendimento, conclui-se que: a) a ausência da temática "licitação e contratação" no artigo 24 da Constituição Federal de 1988 não obsta a atuação legislativa estadual sobre o assunto, uma vez que o artigo 22, inciso XXVII, limita-se a atribuir à União a competência para estabelecer normas gerais; b) a expressão "normas gerais" contida no artigo 22, inciso XXVII, equipara-se àquelas mencionadas nos parágrafos do artigo 24, de modo a possibilitar que os estados-membros e o Distrito Federal legislem sobre aspectos específicos dessa matéria, conforme a competência concorrente delineada no artigo 24.

Os Municípios, por sua vez, detêm competência legislativa para legislar sobre assuntos de "interesse local" (artigo 30, inciso I), conceito historicamente difícil de delimitar, como observa Aliomar Baleeiro. Essa competência permite que os Municípios legislem sobre temas que afetam diretamente a vida cotidiana de seus cidadãos, como o horário do comércio local e o controle de poluição visual, sempre respeitando as normas gerais e estaduais aplicáveis. Essa autonomia, no entanto, é limitada pela competência dos demais entes, visando evitar conflitos e sobreposições normativas.

Além das competências específicas de cada ente, a Constituição prevê competências comuns, de natureza material, em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham a responsabilidade pela execução de atividades

essenciais, como "saúde, assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência" e "proteção do meio ambiente e controle da poluição" (artigo 23). Ferreira Filho (1994) explica que essa competência é cumulativa, ou seja, permite que todos os entes atuem simultaneamente, mas com a prevalência das normas federais em caso de conflito, de modo a preservar a uniformidade do sistema jurídico.



Fonte: Brasil, 1988.

Por fim, o sistema de competências da Constituição de 1988 é estruturado segundo o princípio da predominância do interesse. Segundo José Afonso da Silva, o princípio geral que orienta a repartição é o de que "à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local" (SILVA, 2005, p. 478).

## 2. ASPECTOS GERAIS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Os procedimentos, as diretrizes gerais das licitações e a própria exigência de sua realização estão expressamente determinadas na CF/88, sendo o principal fundamento jurídico para os processos de contratação pública. A Lei 14.133/21 foi promulgada em 1 de abril de 2021 e passa a ser o novo marco legal 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, unificando e revogando a Lei 8.666/93, a Lei do Pregão (10.520/02) e a

Lei do Regime Diferenciado de Contratações (12.462/11). A nova lei de licitações e contratos unifica e abrange diversos institutos antes regidos por decretos e legislações esparsas, reorganizando o ordenamento jurídico sobre o tema.

Matheus Carvalho destaca a importância da norma geral de licitações:

A Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. De fato, os gestores buscariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados (Carvalho, 2021, p.41).

As principais dificuldades encontradas pelo processo licitatório estabelecido pelas Leis 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11 estão na grande burocracia, a falta de transparência, o risco à segurança jurídica e sua obsolescência em relação as inovações tecnológicas dos últimos anos, tornando evidente que uma atualização se fazia necessária.

De acordo com Marçal Justen Filho (2021), a complexidade dos trâmites e a necessidade de uma documentação extensiva dificultavam a participação de empresas, tornando o sistema licitatório uma barreira à competitividade. No entanto, não houve mudanças significativas para as microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) na nova lei. A única alteração foi no limite de contratação anual, o que é visto como um ponto negativo. Além disso, as modalidades de licitação eram rigidamente definidas, limitando a flexibilidade e a adaptação às especificidades de cada contratação, o que muitas vezes não atendia às necessidades reais da administração pública.

Além disso, uma das principais linhas argumentativas da defesa da necessidade de uma nova legislação, está no sentido de que a Lei 8.666/93 ser considerada obsoleta em face das novas tecnologias. Com 29 anos desde sua criação, a legislação não acompanhou adequadamente a evolução tecnológica e não prevê o uso de meios eletrônicos para a realização de licitações nas modalidades por ela reguladas, o que dificulta a transparência e a agilidade na Administração Pública. No entanto, é importante destacar que essa limitação não se aplica ao pregão, que já era realizado de forma eletrônica. Ademais, com a nova legislação, observou-se uma adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), um importante dispositivo legal que regula a privacidade e o uso de dados pessoais. Diferente da Lei 8.666/93, a nova

lei exige maior transparência nas contratações, resultando em uma maior exposição pública de dados no portal de licitações. Com isso, há diretrizes mais claras para garantir a privacidade e a segurança dos dados, minimizando os riscos de vazamentos e abusos tanto para a administração pública quanto para os licitantes (Rezende, 2024).

Dessa forma, a nova lei surge como resposta à necessidade de modernização e simplificação dos processos licitatórios, visando maior eficiência e transparência.

Segundo Marçal Justen Filho (2021), a nova legislação visa promover a inovação nas contratações, permitindo maior flexibilidade e incentivando soluções que atendam de forma mais eficaz às necessidades da administração pública. Ainda, consoante o entendimento de Rony Charles (2023), a Lei introduz mecanismos que promovem a transparência e o controle social, fundamentais para a construção de um ambiente de confiança nas relações de contratações públicas.

Dentre as principais inovações da nova legislação, a Lei privilegiou a governança, o planejamento e a gestão de risco, exemplificativamente abaixo (Charles, 2023, p.298):

- a) Novas modalidades de licitação e o pregão como modalidade preferencial;
- b) Aumento do limite para contratação direta;
- c) Introdução de critérios de sustentabilidade;
- d) A nova lei enfatiza a fase de planejamento;
- e) Criação da figura do agente de contratação
- f) Inversão de fases licitatórias;
- g) O princípio da segregação de funções;
- h) A matriz de riscos;
- i) Exigência da realização de licitações por meio de plataformas eletrônicas;
- j) Previsão de contratos administrativos de até 60 meses.

Nota-se também que a nova legislação considerou amplamente a jurisprudência consolidada no âmbito das licitações e contratos administrativos, confirmando *status* de legalidade as normas infralegais e a entendimentos dos tribunais, o que representa um avanço substancial em relação às legislações anteriores. A Lei 14.133/21 incorporou vários institutos e procedimentos que foram manejados, inicialmente, na jurisprudência no TCU. Como por exemplo a imposição de práticas de planejamento, gestão de riscos e melhor governança nas contratações públicas (Acórdão nº 2.622/201-Plenário) e Especificação de fontes de pesquisa de

preço para estimativa do valor da licitação para aquisição de bens e contratação de serviços em geral (Acórdão nº 2.170/2007-Plenário).

Nada obstante, existem argumentos que sugerem que a nova Lei não apresenta tantas inovações quanto se esperava, levantando questões sobre algumas expectativas que não foram atendidas. No artigo de Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves (2021), quatro principais críticas são destacadas, como os custos da concepção detalhista:

(...) a nova lei apresenta um aspecto passível de crítica em sua estruturação: o seu caráter bastante analítico.

Essa concepção detalhista acaba indo de encontro a vários princípios eleitos pela própria legislação, tais como a eficiência, a economicidade e a celeridade, na medida em que aumenta a burocracia e, por conseguinte, os custos administrativos para os participantes, com reflexos nos preços de suas propostas e no tempo demandado para a conclusão do certame.

A quantidade de procedimentos e formalismos a cumprir também impõe custos para o próprio poder público, que deve compor uma estrutura administrativa, de recursos humanos e materiais, compatível com o rigor formal exigido nas diversas etapas do procedimento de licitação, sem contar a carga de treinamento que deve impor ao seu quadro funcional.

Não se nega que a disciplina analítica da nova lei teve o propósito de reduzir os espaços de incerteza para o agente de contratação, no afã de minimizar a ocorrência de erros, na busca da melhor satisfação do interesse público. Porém, essa concepção acaba também reduzindo os espaços legítimos de inovação e experimentação por parte dos gestores, o que prejudica a própria evolução dos institutos, dentro da lógica indutiva de aperfeiçoamento do direito (...)

Conforme visto, a preservação das zonas de discricionariedade se revela útil para a decantação e assimilação das melhores práticas hauridas da experiência acumulada ao longo do tempo. As diversas situações concretas acabam sendo submetidas ao controle do TCU, que, por sua vez, tem as suas decisões submetidas ao crivo da doutrina. Todo esse processo dialético se mostra importante para a construção perene de sentidos, para a própria evolução da norma jurídica (Alves; Zymler, 2021, p.04).

Por outro lado, os autores supracitados também teceram uma crítica em relação ao prazo estabelecido para a avaliação externa das irregularidades, em relação aos aspectos materiais da legislação, destaca-se o prazo muito curto, de apenas 25 dias úteis, prorrogável por mais 25, para que o tribunal de contas competente se manifeste de forma definitiva sobre a irregularidade que levou à suspensão cautelar do processo licitatório, conforme o artigo 171, §1º. Tal regra é passível de críticas do ponto de vista formal, especialmente se for considerada uma norma geral de licitações e contratos, aplicável aos entes subnacionais. Nesse contexto, questiona-se se o legislador federal não teria ultrapassado os limites da

autonomia legítima dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao tratar de questões internas de organização e procedimentos desses entes (Alves; Zymler, 2021).

Sob o aspecto substantivo, o prazo determinado pode ser inviável para a análise de processos que envolvam questões complexas, além de prejudicar tanto o órgão licitante quanto a empresa interessada, no que diz respeito ao contraditório e à ampla defesa, indispensáveis para a decisão de mérito do TCU. Ademais, é importante considerar que a possibilidade de interposição de recursos contra a decisão do tribunal inviabilizaria o cumprimento do prazo estabelecido no referido parágrafo. Por fim, a proposta parece contrariar o princípio da razoabilidade, especialmente no que tange à garantia da duração razoável do processo (Alves; Zymler, 2021).

Ainda nessa perspectiva, Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves (2021) abordam outro ponto que tem gerado críticas da doutrina é o artigo 172.

De acordo com esse dispositivo:

Os órgãos de controle deverão se orientar pelos enunciados das súmulas do Tribunal de Contas da União relativos à aplicação desta Lei, a fim de garantir uniformidade de entendimentos e proporcionar segurança jurídica aos interessados (BRASIL, 2021).

Inicialmente, essa norma aparenta infringir o pacto federativo, especialmente se a expressão "órgãos de controle" for entendida como abrangendo tanto os tribunais de contas quanto a estrutura de controle interno dos entes subnacionais. Sob esse prisma, a regra interfere na autonomia dos estados e municípios, contrariando o modelo de controle externo da administração pública delineado pela Constituição. Diferentemente do Poder Judiciário, que opera sob a ideia de unicidade de jurisdição, o sistema de controle externo não segue esse princípio. Nesse sentido, é amplamente aceito que o controle se distribui em diferentes esferas de competência, sem que exista qualquer hierarquia técnico-funcional entre o TCU e os demais tribunais de contas (Alves; Zymler, 2021).

E, em síntese, os autores mencionam o excesso de disposições dificultando os interesses finais das licitações. É fundamental destacar um aspecto da nova lei que já existia no regime anterior, mas que parece ter se intensificado de maneira preocupante: trata-se do número excessivo de disposições que visam a objetivos que não estão diretamente relacionados à busca pela melhor proposta. Essas disposições

estão inseridas no contexto de outras políticas públicas de caráter social, conforme demonstrado nos artigos 25, §9º, 26, 60 e 63, inciso IV. Essa ênfase em aspectos sociais, embora possa ser bem-intencionada, pode desviar o foco das licitações e contratos públicos, comprometendo a eficiência e a efetividade dos processos licitatórios ao priorizar objetivos que não necessariamente garantem a melhor proposta para a administração pública. Tal situação levanta a necessidade de uma reflexão crítica sobre o equilíbrio entre as metas sociais e a eficácia das contratações públicas (Alves; Zymler, 2021).

Conclui-se, assim, que a Lei 14.133/2021 busca seguir os princípios norteadores do Direito Público Administrativo e aprimorar o ordenamento jurídico. Mais que isso, apesar das desvantagens expostas acima, a nova Lei marca uma evolução significativa na legislação brasileira de licitações e contratos, buscando um futuro mais eficiente e transparente nas compras públicas.

## **2.1. Âmbito de aplicação e destinatários**

De acordo com o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, cabe à União Federal estabelecer normas gerais sobre contratos e licitações. Essas normas constituem o limite legislativo da legislação federal, especificamente do Estatuto vigente. Assim, os demais entes federativos têm a responsabilidade de editar normas específicas que complementem a lei federal, sem, contudo, modificar seu conteúdo normativo, respeitando o princípio federativo discorrido no capítulo anterior.

Primeiramente, estatui artigo 1º da Lei 14.133/21:

Art. 1º Esta Lei 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, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei. (...)

Portanto, as disposições e princípios da Lei nº 14.133/2021 são aplicáveis aos órgãos da administração direta, bem como os entes da administração indireta, sejam eles de direito público ou privado, que atuem como prestadores de serviços públicos

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, a nova lei abrange todos os entes federativos e os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em sua atuação administrativa, caracterizando-se como uma legislação de âmbito nacional. Contudo, o novo marco legal não se destina a regular as licitações e contratações das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que realizem atividades econômicas em sentido estrito.

Ainda, no que se refere ao objeto da licitação, a nova legislação se aplica a compras, prestações de serviço, obras e serviços de arquitetura e engenharia, contratações de tecnologia da informação e comunicação, alienação de bens, locações, concessões e permissões de uso de bens públicos e concessões de direito real de uso de bens. Nesse sentido, estabelece o artigo 2º e 3º da lei:

2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos; V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

## **2.2. Princípios da nova lei de licitações e contratos administrativos**

A Lei 14.133/21, em seu artigo 5, elenca vinte e dois princípios administrativos de incidência sobre contratos e licitações, dentre esses, diversos não estavam presentes de forma expressa na Lei 8.666/93:

Art. 5º 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, 1993).

No campo da doutrina, Maria Sylva Zanella Di Pietro (2020) realiza uma análise significativa ao afirmar que a licitação é um princípio fundamental que está intrinsecamente ligado à Administração Pública. Ela argumenta que a licitação não é apenas um procedimento administrativo, mas sim uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público. Isso implica que a licitação serve como uma restrição à liberdade administrativa da Administração na escolha do contratante, uma vez que esta deve selecionar aquele cuja proposta melhor atenda aos interesses da coletividade.

Os princípios que orientam o processo licitatório são essenciais para garantir que as contratações públicas sejam realizadas de maneira ética e eficiente. Esses princípios, conforme delineados por Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2020), incluem a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Cada um desses princípios desempenha um papel crucial na proteção do interesse público e na promoção de um ambiente competitivo entre os participantes do processo licitatório. Por exemplo, a legalidade assegura que todas as ações da Administração estejam em conformidade com a legislação vigente; a impessoalidade garante que as decisões sejam tomadas de maneira neutra, sem favorecer qualquer licitante; e a moralidade impõe um padrão ético às contratações.

Hely Lopes Meirelles (2019) complementa essa análise ao afirmar que a observância rigorosa desses princípios é fundamental para promover a igualdade de condições entre os licitantes. Quando todos os concorrentes têm acesso às mesmas informações e oportunidades, a competição se torna mais justa, e isso, por sua vez, fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas. A transparência no processo licitatório, garantida pelo princípio da publicidade, permite que os cidadãos acompanhem e fiscalizem as contratações, o que aumenta ainda mais essa confiança.

Além disso, Justen Marçal Filho (2021) destaca que a eficácia das licitações está intimamente relacionada à aplicação fiel desses princípios. Ele argumenta que, quando as propostas são analisadas de forma equitativa e imparcial, isso não apenas promove uma competição saudável, mas também assegura que os recursos públicos sejam utilizados da melhor maneira possível. O cumprimento desses princípios é, portanto, vital para garantir que o interesse público seja sempre priorizado nas decisões da Administração.

Portanto, os princípios licitatórios não são meras formalidades, mas pilares que sustentam a integridade e a eficiência das contratações no âmbito da administração pública e, a partir disso, passa-se a uma análise dos princípios mais relevantes para o tema.

### **2.2.1. Princípio da legalidade**

No âmbito do direito administrativo, o princípio da legalidade se destaca como um pilar fundamental, especialmente em relação aos procedimentos licitatórios. De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, a atuação dos agentes públicos deve estar estritamente alinhada às disposições legais. Isso significa que, nas licitações, é fundamental que a conduta do administrador se mantenha dentro dos limites estabelecidos pela legislação, o que, por sua vez, requer a existência de normas que sustentem a exigência de comportamentos específicos por parte dos cidadãos, conforme estipulado no artigo 5º, II, da CF/88.

Sendo assim, a Lei nº 14.133/21 em seu artigo 3 destaca que a Administração Pública deve respeitar o princípio da legalidade em todas as suas ações, garantindo que suas decisões e procedimentos estejam em conformidade com o que está estabelecido na legislação. Mello acrescenta que esse direito não se restringe apenas àqueles que participam diretamente, mas se estende também àqueles que desejam participar, mas são indevidamente excluídos. Di Pietro salienta que o procedimento licitatório deve estar rigidamente vinculado à lei, com cada fase bem delimitada, visando sempre o interesse público, que é o objetivo primordial da administração.

Assim, o princípio da legalidade não se resume à simples adesão à letra da norma, mas requer uma interpretação que leve em conta a legitimidade e a finalidade das ações administrativas. Esse princípio vincula a Administração a todo o sistema normativo, incluindo não apenas as leis em sentido estrito, mas também princípios constitucionais como moralidade e impessoalidade. A observância desse princípio, especialmente nas licitações, exige que a Administração Pública siga rigorosamente o devido processo legal, garantindo que as modalidades de licitação sejam escolhidas conforme as regras estabelecidas, evitando abusos e desvios de finalidade, e assegurando uma gestão pública comprometida com o bem comum.

Contudo, Di Pietro (2020) ressalta que existem certas circunstâncias em que as normas podem não ser rigorosamente seguidas, permitindo uma flexibilização na aplicação do princípio quando ele se confronta com outros.

Primeiramente, o artigo 147, parágrafo único, estabelece que, se a paralisação ou anulação de um contrato não representar um interesse público, o poder público deve optar pela continuidade do contrato e resolver a irregularidade por meio de indenização por perdas e danos. Essa norma prioriza a segurança jurídica e está alinhada com os artigos 20, parágrafo único, e 21, tanto no caput quanto no parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A lógica por trás dessa disposição é que, em determinadas situações, a anulação do procedimento ou do contrato pode causar mais danos do que a simples manutenção do ato irregular. Mesmo que o ato permaneça, é importante que o agente que o praticou não fique isento de responsabilização (Di Pietro, 2020).

Em segundo lugar, o artigo 1º, § 2º, permite que as contratações realizadas por repartições públicas localizadas no exterior sejam regidas pelas particularidades locais, desde que respeitem os princípios básicos estabelecidos pela lei. Essa regulamentação específica deve ser editada por um ministro de Estado (Di Pietro, 2020).

Por fim, o artigo 1º, § 3º, permite a aplicação de condições especiais e características definidas em Acordos Internacionais que tenham sido aprovados pelo Congresso e devidamente ratificados, ou que sejam determinadas por agências ou organismos estrangeiros. Isso se aplica especialmente em situações em que a licitação envolve recursos provenientes de entidades estrangeiras ou internacionais das quais o Brasil é membro (Di Pietro, 2020).

### **2.2.2. Princípio da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa**

O princípio da moralidade e impessoalidade estão intrinsecamente ligados. Enquanto a moralidade estabelece os padrões éticos que devem guiar a atuação dos agentes públicos, a impessoalidade assegura que esses padrões sejam aplicados de maneira justa e equitativa.

No âmbito da Administração Pública, o princípio da moralidade, consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal, é considerado um componente fundamental, particularmente na administração e distribuição de recursos públicos. Para Mello, aos administradores incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou evitada de malícia.

Entre os princípios constitucionais, a moralidade se destaca por sua natureza notavelmente subjetiva, pois abrange diversas interpretações sobre o que é considerado moral, o que torna difícil alcançar um consenso amplo. Segundo esse princípio, os agentes da Administração Pública devem atuar de maneira ética, orientando suas ações pela boa-fé e lealdade. Além disso, o Estado é incumbido de manter uma postura sincera em relação aos administrados, evitando ações desleais ou maliciosas que possam obstruir ou dificultar o exercício dos direitos da sociedade.

Assim, a moralidade, como princípio, possui um caráter pessoal e unilateral, em contraste com o Direito, que impõe normas e sanções. Esse princípio não apenas fundamenta os atos administrativos, mas também serve como critério para avaliar as atividades realizadas pela Administração. Portanto, mesmo na ausência de uma norma específica, é proibido ao administrador agir de maneira contrária à ética e à moral. A moralidade está interligada à legalidade: se uma ação é considerada imoral, ela deve ser anulada.

No que tange ao princípio da impessoalidade, este está claramente mencionado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e é essencial tanto para os cidadãos quanto para a própria Administração Pública, direcionando suas ações para o interesse coletivo.

De acordo com Di Pietro (2020, p.198), o princípio da impessoalidade:

(...) aparece, na licitação, intimamente ligado aos princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Assim, a impessoalidade se refere à proibição de favoritismos ou preconceitos por parte da autoridade responsável, no que diz respeito à identidade ou às características pessoais dos indivíduos envolvidos em qualquer atividade administrativa relacionada à licitação e à contratação pública, exceto em situações específicas que estejam de acordo com a legislação. Esse princípio representa uma forma particular de isonomia. Considerando a isonomia em seu sentido amplo, ela abrange também a impessoalidade. A menção explícita à impessoalidade visa coibir práticas inaceitáveis que, em diversas ocasiões, são culturalmente enraizadas em nosso país.

No que diz respeito ao princípio da probidade administrativa, a probidade tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores, características que nunca poderiam deixar de ser exercidas por aqueles que representam a Administração. O ato de improbidade administrativa está definido na Lei nº 8.429/92, em grande parte alterada pela Lei nº 14.230/21.

Não obstante, esse princípio está vinculado aos princípios da moralidade e da impessoalidade, de maneira que todos eles, em última análise, exigem que tanto os administradores quanto os participantes do processo licitatório ajam com integridade, honestidade e consideração pelos direitos dos demais envolvidos. Infelizmente, esse aspecto se revela o ponto frágil do processo, dado o número de escândalos já ocorridos, o que causa grande descontentamento na sociedade.

### **2.2.3. Princípio da eficiência, eficácia, economicidade e celeridade**

No âmbito do processo licitatório, os princípios da eficiência, eficácia, economicidade e celeridade desempenham papel fundamental na condução das atividades da Administração Pública, conforme delineado pela legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133. Esses princípios, embora distintos, possuem uma interconexão essencial para garantir que os objetivos das licitações sejam atingidos de maneira otimizada, beneficiando tanto a administração quanto a sociedade.

O princípio da eficiência, inserido no ordenamento jurídico a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, e reforçado na Lei nº 14.133, demanda que a Administração Pública utilize os melhores meios e instrumentos para alcançar resultados que atendam às suas necessidades de forma célere e adequada. No contexto das licitações, a eficiência se manifesta na busca por soluções que permitam o uso racional e produtivo dos recursos públicos, de modo que o procedimento licitatório não se limite ao cumprimento formal de normas, mas sim à maximização dos resultados administrativos. Para Carvalho Filho (2017, p.31):

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

A eficiência exige que a Administração planeje e execute o processo licitatório de modo a evitar burocracias desnecessárias, acelerando o processo sem comprometer sua qualidade e legalidade.

Complementar à eficiência, o princípio da eficácia exige que os meios adotados no processo licitatório sejam aptos a produzir os efeitos desejados. Ou seja, além de ser eficiente, a licitação deve ser eficaz, atingindo os resultados pretendidos. Isso significa que a escolha dos instrumentos e procedimentos deve garantir a efetividade das contratações, permitindo que o objetivo da licitação seja alcançado com o menor dispêndio de tempo e recursos. Por exemplo, em situações em que a contratação direta se revela mais eficaz, a realização de uma licitação não se justifica, pois esta representaria um meio mais demorado para um fim que poderia ser atingido de maneira mais simples e direta.

O princípio da economicidade, por sua vez, decorre da necessidade de se buscar a melhor relação custo-benefício nas contratações públicas. Nem sempre o menor preço representa a escolha mais econômica, já que outras variáveis, como qualidade, durabilidade e adequação às necessidades, devem ser consideradas. A economicidade está intrinsecamente ligada aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, impondo ao administrador o dever de gerir os recursos públicos com o mesmo cuidado e zelo que dedicaria a seus próprios bens, evitando desperdícios e assegurando que os recursos sociais sejam aplicados da melhor maneira possível.

Por fim, o princípio da celeridade visa garantir que o processo licitatório, por sua natureza burocrática, seja conduzido com a maior rapidez possível, sem prejuízo da legalidade. Esse princípio está relacionado ao art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, que garante a todos a razoável duração do processo, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo. A celeridade, portanto, busca equilibrar a necessidade de uma tramitação célere com a observância dos ritos formais indispensáveis à validade do procedimento. Isso implica a adoção de medidas que otimizem o tempo, como o uso de minutas padronizadas, sistemas eletrônicos e a pré-qualificação de licitantes, todos voltados a acelerar as etapas do processo licitatório.

Portanto, a interligação entre os princípios da eficiência, eficácia, economicidade e celeridade busca assegurar que o processo licitatório atenda aos interesses públicos de forma rápida, efetiva e responsável, sempre observando a melhor aplicação dos recursos disponíveis.

#### **2.2.4. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade**

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade desempenham um papel fundamental na limitação da discricionariedade administrativa, especialmente no âmbito dos processos licitatórios. Esses princípios, aplicados ao Direito Administrativo, surgem como mecanismos de controle e garantia de que as decisões tomadas pelos administradores públicos sejam equilibradas e adequadas aos fins que se pretendem alcançar.

O princípio da razoabilidade impõe que os atos administrativos sejam pautados por critérios lógicos e sensatos. Isso significa que uma decisão pode ser considerada ilegal, ainda que formalmente esteja de acordo com a lei, se for considerada irracional ou desproporcional. A razoabilidade, portanto, exige que haja uma correspondência clara entre a decisão tomada e os objetivos legais que se busca atingir, considerando fatores como a fundamentação dos atos e a adequação dos meios aos fins.

A razoabilidade também é princípio balizador da discricionariedade. A liberdade de atuação do agente não pode fundamentar decisões bizarras e arbitrárias. Para Mello (2023, p. 57) são legítimas e, portanto, invalidáveis:

(...) as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivessem atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricionariedade.

A proporcionalidade, por sua vez, é vista como um aspecto da razoabilidade e exige que a atuação administrativa esteja em conformidade com o princípio da adequação, isto é, os meios escolhidos devem ser os mais apropriados para alcançar os objetivos propostos. Além disso, a proporcionalidade demanda que as medidas adotadas pela administração não excedam o necessário, evitando que sejam impostas obrigações ou sanções em medida superior àquela exigida para a satisfação do interesse público.

No contexto das licitações, esses princípios são especialmente importantes para prevenir abusos de poder, como o excesso de poder ou o desvio de finalidade. A administração deve ajustar suas ações de forma proporcional ao resultado que pretende alcançar, evitando medidas arbitrárias ou inadequadas que possam prejudicar o processo. A Lei nº 14.133/21, reforça a aplicação desses princípios ao exigir que as exigências técnicas e econômicas nos procedimentos licitatórios sejam indispensáveis e proporcionais ao objetivo de garantir o cumprimento das obrigações.

Em síntese, a razoabilidade e a proporcionalidade no âmbito das licitações asseguram que o processo seja conduzido de maneira justa, equilibrada e eficiente, ajustando os meios escolhidos para a contratação pública aos fins pretendidos, evitando excessos e garantindo a proteção do interesse público.

### **2.2.5. Princípio de interesse público**

O princípio do interesse público é um dos pilares centrais do Direito Administrativo, sendo especialmente relevante no âmbito dos processos licitatórios. Ele está implícito na Constituição Federal e explicitamente previsto em leis como a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, e a Lei nº 14.133/21, que trata das licitações e contratos administrativos. Esse princípio estabelece que o objetivo final das ações administrativas deve sempre atender ao bem coletivo, sobrepondo-se aos interesses individuais ou particulares. No contexto das licitações, o interesse público se manifesta de várias formas e permeia todos os aspectos do procedimento, desde a fase inicial até a execução do contrato.

Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2024, p.44):

Seja como for, é inegável que, hoje, o conceito de interesse público não necessariamente se opõe ao de interesse privado. A aproximação entre Estado e sociedade demonstra bem isso, notadamente quando se verifica que a atuação do Poder Público deve pautar-se pela defesa e promoção dos direitos fundamentais e, obviamente, pelo respeito à dignidade humana. Quando o Estado promove direitos fundamentais de determinados cidadãos, está ele satisfazendo finalidades públicas estabelecidas pela própria Constituição.

E isso se dá porque, em verdade, nunca existiu um único “interesse público” e nem, tampouco, um interesse privado, concebidos abstratamente e de forma cerrada. Muito ao contrário, em uma sociedade pluralista, existem diversos interesses públicos e privados em constante conexão, de modo que, naturalmente, poderão emergir eventuais conflitos entre interesses considerados públicos (ex.: a criação de uma hidrelétrica e a necessidade de desmatamento de área florestal de conservação permanente), entre interesses denominados privados (ex.: o direito à intimidade e o direito à liberdade de expressão) e entre interesses públicos e privados (ex.: a servidão administrativa de passagem estabelecida em imóvel particular para utilização de ambulâncias de determinado nosocômio público).

O princípio do interesse público também reflete a natureza democrática do instituto da licitação. Ao estabelecer procedimentos impessoais e isonômicos, o processo licitatório busca proteger o patrimônio público e garantir a integridade das contratações. Ele combate a improbidade e promove a transparência, tornando as decisões da administração pública mais justas e equitativas. Embora o processo

licitatório sofra críticas pela sua excessiva burocracia, essa característica é, de certa forma, um mal necessário para assegurar que a escolha do contratado seja realizada de forma técnica e imparcial, garantindo que o bem coletivo seja o principal beneficiado

### **2.2.6. Princípio da segregação de funções**

O princípio da segregação de funções no âmbito do processo licitatório tem como objetivo garantir a separação das diversas responsabilidades e funções desempenhadas ao longo do procedimento, como a autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. Esse princípio visa assegurar um controle mais seguro e eficaz sobre as atividades realizadas, prevenindo possíveis conflitos de interesse e minimizando o risco de irregularidades e fraudes.

Introduzido explicitamente pela Lei nº 14.133/21, embora já aplicado na prática pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, o princípio da segregação de funções impõe que as diferentes fases do processo licitatório sejam realizadas por agentes distintos, a fim de manter a transparência e a integridade do procedimento. Ele é fundamental para evitar que a mesma pessoa ou grupo de servidores desempenhe funções tanto na fase interna (preparatória) quanto na fase externa (competitiva), ou ainda que realizem simultaneamente a fiscalização do contrato e a apuração de infrações.

No contexto da licitação, a separação de funções possibilita que cada etapa seja conduzida com a devida autonomia e controle. Por exemplo, o art. 7º, § 1º da Lei nº 14.133, exige que a autoridade máxima do órgão ou entidade assegure que as funções essenciais à execução da lei sejam desempenhadas por diferentes agentes públicos, promovendo a gestão por competências. Esse mecanismo não apenas previne a concentração de poderes, mas também facilita o controle interno, já que cada agente ou setor é responsável por uma parte específica do processo.

Esse princípio já tinha uma aplicação implícita na legislação anterior, como no art. 9º da Lei nº 8.666, que vedava a participação de quem elaborou o projeto básico ou executivo na licitação ou na execução do contrato. Embora o termo "segregação de funções" não fosse utilizado, a ideia subjacente era a mesma: evitar que um agente tenha controle sobre várias fases do processo, o que poderia comprometer a lisura da licitação.

Assim, o princípio da segregação de funções assegura uma distribuição clara das responsabilidades dentro da administração pública, fortalecendo os sistemas de controle interno e contribuindo para uma governança mais transparente e eficiente. No processo licitatório, ele é vital para garantir que as etapas do procedimento sejam conduzidas de forma imparcial e independente, minimizando riscos de fraude e favorecimento, e, conseqüentemente, promovendo a proteção do interesse público.

### **2.3. Processo Licitatório**

A partir dessa subseção, o presente estudo irá discutir as principais características do processo licitatório. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024), conceitua-se licitação como um processo formal e competitivo que deve ser seguido pela administração pública para a contratação de bens, serviços ou obras, garantindo a proteção do interesse público e promovendo a eficiência. Já segundo Justen Marçal filho (2021, p.17):

A licitação é um mecanismo essencial de regulação das contratações públicas, cuja finalidade é garantir a seleção de propostas que atendam ao interesse público, fundamentada nos princípios da competitividade, igualdade e transparência.

Desse modo, a Lei nº 14.133/21 utiliza o termo "processo licitatório", abandonando a expressão "procedimento licitatório", que era amplamente usada na legislação anterior para indicar as diversas formalidades que precisavam ser cumpridas para se alcançar o resultado desejado na licitação. Quando se mencionava "procedimento licitatório", a legislação fazia referência às diferentes etapas em que a licitação se desenrolava.

Doutrinariamente, o termo 'processo' é tradicionalmente entendido como um conjunto de atos coordenados com o objetivo de resolver uma controvérsia, especialmente no âmbito administrativo. No entanto, essa definição não se alinha com a visão mais ampla defendida por Carlos Ari Sunfeld e com o sentido adotado pela Lei nº 14.133/21. De acordo com o art. 17 da referida lei, a expressão 'processo' se refere às etapas sequenciais pelas quais se desenrola a licitação, aproximando-se da ideia de 'procedimento', já mencionada no art. 12 da Lei nº 8.666/93. Para Sunfeld, o processo administrativo não é apenas um meio de resolver conflitos, mas um

instrumento fundamental para o exercício da função pública, estruturando a atuação do Estado de forma impessoal e democrática (Sundfeld, 2006).

Conforme o artigo 21 da Nova Lei de Licitações e Contratos administrativos, o processo licitatório tem por objetivo assegurar e gerar o resultado da contratação mais vantajosa, assegurando a justa competição, com o intuito de evitar contratações com sobre preços e incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável.

Para alcançar tal objetivo, foram revistas as modalidades de licitação estabelecidas na legislação anterior, estabelecendo como modalidades: o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo.

Das modalidades previstas, o Pregão é aquela considerada obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério usado pode ser o menor preço ou maior desconto, conforme o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021. Justen Filho (2021) enfatiza que o pregão, tem como principais características a celeridade e a competitividade. O procedimento eletrônico, agora estabelecido como regra, "reduz significativamente a burocracia, permitindo maior transparência e facilidade de acesso para os licitantes." Além disso, o sistema de lances sucessivos e decrescentes é um dos elementos centrais para assegurar que a administração obtenha a proposta mais vantajosa, sempre observando a economicidade.

Outro ponto relevante na análise do jurista é o fato de que tal modalidade, "mantém a lógica de uma fase recursal única, ao final do procedimento, o que garante maior agilidade em comparação com as demais modalidades licitatórias." Isso contribui para evitar a fragmentação do processo e acelerar a tomada de decisões, sem comprometer os direitos dos licitantes.

A modalidade fundamental para licitações é a concorrência, especialmente adequada para contratos relacionados a obras, serviços e compras em geral. Na legislação anterior, essa modalidade era reservada exclusivamente para contratos de maior valor, ultrapassando os limites estabelecidos. Entretanto, a legislação atual não preservou esse critério restrito, estabelecendo que a concorrência deve seguir o rito padrão definido no artigo 17 da nova legislação. Embora a concorrência continue sendo uma opção relevante, o pregão se destaca como a modalidade mais utilizada para a aquisição de bens e serviços, enquanto a concorrência permanece como a escolha apropriada para obras e serviços especiais. Essa mudança reflete uma adaptação às necessidades do setor público, permitindo maior flexibilidade e eficiência nas contratações.

A ampla publicidade é uma característica essencial da concorrência. Segundo Mello (2019), essa modalidade é frequentemente empregada em contratações significativas, o que ressalta a necessidade de sua divulgação abrangente. A lógica por trás disso é que, ao aumentar o número de licitantes, também se potencializa a competitividade no certame. Contudo, com a nova legislação, não há mais a distinção entre as modalidades com base em critérios de vulto, o que implica que a concorrência pode ser utilizada de maneira mais flexível, independentemente do valor da contratação.

De acordo com a nova legislação, a concorrência é a modalidade recomendada para a contratação de bens e serviços especiais, assim como para obras e serviços comuns e especiais de engenharia. No entanto, cabe ressaltar que, para serviços comuns de engenharia, a nova lei também autoriza expressamente a utilização do pregão. Essa modalidade deve seguir os critérios de julgamento estabelecidos, que podem incluir o menor preço, a melhor técnica, a combinação de técnica e preço, o maior retorno econômico e o maior desconto, conforme disposto no artigo 6º, XXXVIII, do Estatuto.

O concurso é uma modalidade de licitação voltada para a seleção de trabalhos nas áreas técnica, científica ou artística, sendo que o critério de julgamento utilizado será a melhor técnica ou o conteúdo artístico, conforme estabelecido no artigo 6º, inciso XXXIX, da Lei 14.133/2021. Geralmente, um prêmio ou remuneração é concedido ao vencedor. Segundo Nohara (2022), essa modalidade de licitação visa, principalmente, promover e incentivar atividades técnicas, científicas e artísticas.

O concurso, portanto, é uma modalidade bastante peculiar de licitação, pois não se destina à contratação da execução do projeto. Caso a execução do projeto ocorra, será necessário realizar uma nova licitação para selecionar o executor. Dessa forma, o concurso se encerra com a escolha dos trabalhos e a premiação dos vencedores, que não têm direito à contratação para a execução de seus projetos. A decisão sobre essa execução ficará a critério discricionário da Administração Pública (Nohara, 2022).

O leilão é a modalidade de licitação destinada à alienação de bens, sejam imóveis, móveis inservíveis ou aqueles que foram legalmente apreendidos. Nessa modalidade, o critério de julgamento utilizado é o maior lance, conforme estabelecido no artigo 6º, inciso XL, da Lei 14.133/2021.

Uma das principais características do leilão, segundo Justen Filho (2021), é sua dinâmica competitiva. Nesse sentido, o jurista afirma que o leilão garante que a administração pública obtenha o melhor preço possível para os bens vendidos, pois permite que os licitantes façam ofertas sucessivas, normalmente em valores crescentes. Essa natureza competitiva não apenas maximiza os resultados financeiros para a administração, mas também contribui para um ambiente mais transparente e acessível aos interessados.

Por fim, A modalidade de diálogo competitivo surge como uma inovação no sistema de licitações, destinada à contratação de obras, serviços e compras. Essa abordagem permite que a Administração realize "diálogos competitivos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos", com o objetivo de desenvolver alternativas que atendam às suas necessidades, sendo que os licitantes devem apresentar propostas finais após o término dos diálogos (art. 6º, XLII). A modalidade visa superar desafios enfrentados pela Administração em contratos que envolvem objetos complexos e inovadores, estabelecendo condições específicas para sua aplicação, como a necessidade de inovação tecnológica, a adaptação de soluções do mercado e a dificuldade em determinar especificações técnicas precisas (art. 32, I, "a" a "c").

No rito do diálogo competitivo, a Administração inicia o processo apresentando suas necessidades e estabelecendo um prazo para que os interessados manifestem interesse em participar. O edital deve especificar os critérios de pré-seleção, permitindo que todos os que atendem aos requisitos objetivos possam participar. As reuniões com os licitantes pré-selecionados são registradas em ata e gravadas para garantir a transparência. Ao final, a Administração reunirá a documentação que comprove a conclusão do diálogo, e o vencedor será o licitante que oferecer a proposta mais vantajosa. A condução do processo cabe a uma comissão de contratação composta por, no mínimo, três servidores (art. 32, § 1º, XI, ELC).

### **3. AGENTE DE CONTRATAÇÃO**

Neste capítulo, aborda-se a figura do Agente de Contratação, instituída pela Lei nº 14.133/2021, que trouxe mudanças significativas no processo licitatório brasileiro. Diferentemente do modelo anterior, que previa a atuação de comissões de licitação, a nova lei centraliza a responsabilidade em um único servidor, o Agente de Contratação. A criação dessa figura visa a modernização e maior eficiência dos processos

licitatórios. Entretanto, essa centralização também gera debates sobre os impactos nos princípios da impessoalidade e isonomia, aspectos que serão explorados ao longo do capítulo.

### **3.1. Agente de contratação**

Conforme previsto no art. 8º da Nova Lei de Licitações, os responsáveis pela condução dos processos licitatórios incluem o agente de contratação, o pregoeiro, as equipes de apoio e a comissão de contratação.

O agente de contratação tem a função de tomar decisões, acompanhar o andamento da licitação e impulsionar o procedimento licitatório, além de desempenhar quaisquer outras atividades indispensáveis para o bom desenvolvimento do certame, conforme estabelecido no art. 8º da Lei nº 14.133/21.

Nos próximos tópicos, será apresentada a figura do Agente de Contratação na nova legislação, destacando suas atribuições, responsabilidades e o papel que desempenha na condução dos processos licitatórios. Além disso, faremos uma análise comparativa entre o antigo modelo de comissões de licitação, previsto na Lei nº 8.666/1993, e o novo modelo adotado pela Lei nº 14.133/2021. Será avaliado como essa mudança pode impactar a eficiência e a transparência das contratações públicas.

#### **3.1.1. Condução do processo licitatório antes da Lei 14.133/21**

A Lei nº 8.666/1993, agora revogada, previa a constituição de comissões de licitação compostas por, no mínimo, três servidores. Essas comissões podiam ser permanentes, integrando a estrutura fixa de um órgão ou entidade, ou temporárias, designadas para uma licitação específica e dissolvidas ao seu término. A nomeação dos membros da comissão permanente estava limitada a um período de um ano, sendo vedada a recondução integral dos membros no período subsequente, com a substituição de um único integrante já caracterizando a formação de uma nova comissão.

Os membros das comissões de licitação respondiam solidariamente pelos atos praticados, exceto quando apresentavam um posicionamento divergente, desde que devidamente registrado e fundamentado em ata durante a reunião em que a decisão foi tomada. A referida lei, em seu art. 6º, estabelecia que as comissões, sejam elas permanentes ou especiais, tinham a função de receber, examinar e julgar todos os

documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. Já o art. 51 dispunha que a habilitação preliminar, o registro cadastral e a análise das propostas seriam processadas e julgadas por comissões compostas por, no mínimo, três membros, dos quais pelo menos dois deveriam ser servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos responsáveis.

Antes da promulgação da Lei nº 14.133/2021, os processos licitatórios eram conduzidos diretamente por essas comissões, que supervisionavam todas as etapas do certame, decidindo sobre a habilitação ou inabilitação de licitantes, bem como sobre a classificação ou desclassificação de propostas. Em caso de interposição de recursos, a comissão poderia reconsiderar suas decisões ou remetê-las à autoridade competente.

Algumas funções, no entanto, eram exclusivas do presidente da comissão, como a condução das sessões públicas e a proclamação dos resultados, o que exigia a designação de um vice-presidente para garantir a substituição em caso de ausência ou impedimento. Além disso, a nomeação de suplentes era recomendada para evitar a paralisação dos trabalhos.

De acordo com José Calasans Júnior (2021), a atribuição do julgamento das licitações a um colegiado visava garantir o princípio da impessoalidade, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal. A formação de uma comissão buscava prevenir a interferência dos administradores na escolha dos contratados, mitigando a subjetividade inerente a decisões unipessoais. Dessa forma, o julgamento realizado pela comissão era vinculante para o administrador público, que não poderia alterá-lo.

A perspectiva de Calasans Júnior (2021) sugere que a distribuição de responsabilidades entre os membros da comissão conferia equilíbrio ao processo licitatório, garantindo que os envolvidos tivessem autonomia e estivessem protegidos de possíveis influências daqueles que os nomearam. No entanto, diferente das demais modalidades de licitação, o pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, era conduzido por uma única autoridade, o pregoeiro, figura que foi mantida na Lei nº 14.133/2021.

Ao comparar a Lei nº 8.666/1993 com a Lei nº 14.133/2021, nota-se que a centralização da condução do processo licitatório em um único agente, em algumas situações, substitui a atuação colegiada das comissões, o que pode levantar preocupações quanto aos princípios da impessoalidade e da isonomia. Entretanto, a nova lei também prevê a formação de comissões em casos específicos, como

licitações de bens ou serviços especiais, onde a decisão colegiada pode proporcionar maior segurança e transparência. Dessa forma, coexistem as figuras do agente de contratação e da comissão, cada uma atuando conforme as particularidades do certame.

### **3.1.2. Agente de Contratação na Lei 14.133/21**

Uma das inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é o fortalecimento da figura do agente de contratação, embora essa centralização de responsabilidade já tivesse sido introduzida pela figura do pregoeiro na Lei do Pregão. A novidade reside no fato de que, além do pregoeiro, o agente de contratação passa a ser responsável por acompanhar todo o processo licitatório. Importante destacar que, apesar da centralização em um único servidor, a nova lei ainda prevê a atuação de comissões em determinados casos. No entanto, o foco deste trabalho será o papel e as atribuições do agente de contratação, diferenciando-o das comissões previstas no modelo anterior.

Conforme o artigo 6, inciso LX, da Lei 14.133/21, define-se agente de contratação como:

peessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos 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 do certame até a homologação (Brasil, 2021).

Desse modo, evidencia-se a relação da função do agente de contratação com a do pregoeiro da legislação anterior. Conforme Ronny Charles (2023, p. 107):

De qualquer forma, parece evidente que a função de pregoeiro inspirou a criação da função de agente de contratação. Se com o início da modalidade pregão, este agente público era visto apenas como responsável pela sessão da licitação, com o desenvolvimento da função ele passou a ganhar expertise e absorver outras atribuições, competências e responsabilidades, colaborando, inclusive, com atividades que eram praticadas por outros servidores e, em alguns órgãos, exercendo certa função de supervisor do procedimento licitatório como um todo.

As atribuições do agente de contratação, além de estarem descritas no art. 6º, que estabelece os conceitos gerais dos termos e expressões empregados na Lei, são integralmente repetidas no art. 8º. Esse artigo, além de definir as funções do agente, destaca três aspectos relevantes: (i) a garantia de apoio por uma equipe de suporte; (ii) a possibilidade de substituição do agente por uma comissão de contratação em

licitações que envolvam bens ou serviços especiais; e (iii) a responsabilidade individual do agente pelos atos praticados, exceto quando for induzido ao erro por sua equipe de apoio. É o que se verifica:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos 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 do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei (Brasil, 2021).

O artigo 7º também estipula uma série de requisitos que devem ser observados na escolha do agente público. Além de ser obrigatoriamente um servidor efetivo ou empregado público integrante dos quadros permanentes da Administração Pública, o agente deve ter atuação relacionada a licitações e contratos, ou possuir formação compatível com a área.

Justen Filho (2021) argumenta que o Agente de Contratação, deve ser um servidor público dotado de expertise técnica e conhecimento especializado na área em que atua. Essa qualificação é essencial para que o agente possa conduzir o processo de forma eficiente e transparente, assegurando a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Ao abordar as funções do Agente de Contratação, o autor ressalta a importância dessas qualificações no desempenho de suas atribuições:

[...] coordenar e executar as atividades relativas ao processo de contratação, desde a elaboração do edital até a homologação do resultado, devendo observar os princípios da isonomia, da competitividade, da economicidade e

da eficiência, e garantir a publicidade e a transparência do processo licitatório (Justen Filho, 2021, p. 384).

Di Pietro (2020) também defendeu que o responsável pela contratação deve ter competência técnica e expertise para conduzir os processos, sendo preferencialmente um servidor público de carreira. Na visão da autora, é fundamental que a coordenação do processo seja realizada por alguém com habilidades específicas na área, o que favorece a seleção da proposta mais vantajosa, garantindo eficiência e economicidade na contratação.

Há, ainda, a proibição de nomeação de profissionais que mantenham vínculos de natureza familiar, técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com licitantes ou contratados habituais da Administração. Além disso, a designação do mesmo agente para atuar simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos é vedada, visando reduzir a chance de erros ocultos e fraudes no processo de contratação.

Apesar das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, a centralização da condução do processo em uma única pessoa levanta preocupações importantes sobre a possível fragilização de princípios constitucionais, como o da impessoalidade. A concentração do poder decisório no agente de contratação pode tornar o processo mais vulnerável a influências políticas e administrativas, especialmente em relação à autoridade que o designa. Alguns doutrinadores, como Calasans Júnior (2021), argumentam que essa unipessoalidade pode abrir margem para a prevalência de interesses pessoais ou políticos sobre o interesse público, comprometendo a isonomia e a moralidade do processo licitatório. Nesse sentido, embora a nova lei busque agilizar o processo de licitação ao centralizar as decisões, é necessária cautela para garantir que essa concentração de poder não comprometa os princípios que regem a administração pública, como a legalidade, a moralidade e a transparência.

A Lei nº 14.133/2021 prevê ainda que, em licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o agente de contratação poderá ser substituído por uma comissão, reintroduzindo, nesse caso, a pluralidade decisória. Essa previsão é importante para licitações mais complexas, nas quais a decisão colegiada pode proporcionar maior segurança e transparência no julgamento. Entretanto, permanece a questão sobre como a nova lei conseguirá equilibrar a eficiência e a simplificação dos processos com a manutenção de princípios constitucionais fundamentais.

Os requisitos e restrições estabelecidos pelo legislador revelam uma preocupação com a autonomia e independência do agente de contratação, cujas atividades são de natureza técnica, operacional e burocrática em um campo sensível.

### **3.2. Competência para legislar e normatizar sobre o agente de contratação**

O artigo 8º estabelece que a licitação será conduzida por agente de contratação, designado pela autoridade competente, entre servidores públicos efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

Do caput do artigo 8º, depreende-se uma norma jurídica significativa, que exige que o agente público seja, obrigatoriamente, um servidor efetivo ou empregado público.

É relevante destacar que, ao contrário da diretriz prevista no artigo 7º, que indica que os agentes públicos que desempenham funções essenciais à execução da Lei sejam "preferencialmente" efetivos, a Lei nº 14.133/2021 condiciona de forma explícita o exercício da função de agente de contratação a servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública.

Desse modo, a doutrina debate a amplitude do artigo 8º no que se refere ao vínculo e às atribuições do agente de contratação, questionando se essa disposição legal se configura como uma norma geral, aplicável a todos os entes da Federação, ou se, ao contrário, seria uma norma especial restrita à União. Embora o artigo 1º declare que a Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas de todos os entes federativos.

#### **3.2.1. Norma de cunho geral e norma de cunho específico**

Conforme visto no primeiro capítulo deste estudo, A Constituição da República, em seu artigo 22 inciso XXVII, confere à União a competência privativa para legislar sobre 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.

Nessa perspectiva, a definição de norma de cunho geral, que segundo José Afonso da Silva (2005, p.94): "são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que

estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Dessa forma, em matéria de Direito Administrativo, está abrangida na definição de normas gerais de licitação, consoante explicita Marçal Justen Filho (2021, p.144):

“[...] Deve reputar-se que as normas gerais sobre licitação e contratação administrativa são aquelas pertinentes a instauração, formalização, realização e extinção de licitações e contratos, relativamente a questões cujo tratamento uniforme seja potencialmente apto a comprometer a unidade nacional.”

Para Alice Gonzales Borges, normas gerais são:

[...] aquelas que, por alguma razão, convêm ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que tem pertinência (Borges, 1991, p.16).

Após a análise, verifica-se que os demais entes federativos possuem competência para estabelecer normas de licitação e contratação, desde que não tratem de normas gerais, cuja competência é exclusiva da União. Conforme ensina Ronny Charles, todos os entes federativos podem editar leis sobre licitações, desde que respeitem as diretrizes gerais traçadas pela União.

No entanto, é relevante aprofundar a discussão sobre que tipo de competência seria essa de complementar a legislação federal em licitações. O autor aduz que jurisprudência sobre o tema revela nuances importantes, especialmente no que tange à distinção entre normas gerais e específicas, bem como a autonomia dos entes federativos para legislar em matéria de contratações públicas (Torres, 2023).

Por um lado, a interpretação literal da Constituição Federal revela que a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública é exclusiva da União. Contudo, não há uma definição objetiva clara que delimite precisamente o que constitui, ou não, uma norma geral nesse contexto. Desse modo, Existe uma reconhecida divergência doutrinária quanto à definição de quais disposições, no âmbito das contratações públicas, podem ser classificadas como "normas gerais" e quais são consideradas "normas específicas".

Nessa perspectiva, embora seja difícil fixar um conceito exato e definitivo sobre o que constitui uma norma geral, sem a pretensão de listar todas as que constam nas Leis 8.666/1993 e 14.133/2021, pode-se afirmar que tais normas possuem um nível

de abstração que assegura uniformidade ao processo licitatório em todas as esferas federativas, sem interferir nas particularidades regionais de cada ente. As normas gerais, conforme o artigo 18 da Constituição Federal, não podem comprometer a autonomia dos entes federados. Exemplos de normas gerais incluem aquelas que consagram princípios constitucionais e administrativos, como o artigo 5º da Lei 14.133/2021, que devem ser seguidas por toda a Administração (Oliveira, 2024).

No entanto, é importante observar que o STF, ao julgar questões relacionadas à Lei 8.666/1993, decidiu que certas disposições não se configuravam como normas gerais, aplicando-se apenas à Administração Federal. Um exemplo disso são os dispositivos do artigo 17, I, "b", e II, "b", que tratam da alienação de bens públicos e que foram considerados de aplicação restrita à União.

Essas normas tiveram equivalência na nova Lei 14.133/2021, especificamente no artigo 76, I, "b", e II, "b". Portanto, vale a pena explorar como essas normas foram revisadas e incorporadas na legislação atual e se mantêm as restrições ou passaram por ajustes em sua aplicação (Oliveira, 2024).

Ainda, é importante mencionar o autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988), que, ao realizar uma abrangente análise da doutrina nacional e estrangeira sobre o tema, sintetiza as principais características das normas gerais:

- a) estabelecem princípios, diretrizes e regras jurídicas de caráter geral;
- b) não devem tratar de pormenores ou detalhes e, muito menos, esgotar o tema legislado;
- c) devem ser normas de alcance nacional, aplicáveis uniformemente a todos os entes públicos;
- d) devem ser uniformes para todas as situações de natureza semelhante;
- e) aplicam-se apenas quando visam preencher lacunas constitucionais ou disciplinar áreas de conflito;
- f) devem abordar questões fundamentais;
- g) são limitadas de forma a não infringir a autonomia dos Estados;
- h) não possuem aplicação direta (Moreira Neto, 1988, p.297).

Destrinchando o assunto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988) oferece uma síntese clara e estruturada sobre as principais características das normas gerais, destacando elementos essenciais para sua compreensão. Primeiramente, ele aponta que essas normas têm como objetivo estabelecer princípios e diretrizes amplas, sem se ater a detalhes específicos ou esgotar o tema legislado. Isso significa que as

normas gerais devem fornecer orientações amplas que guiem a elaboração de legislações mais específicas, sem invadir áreas de competência que demandem tratamento mais pormenorizado pelos entes federativos.

Outro aspecto relevante é que essas normas precisam ter um alcance nacional, sendo aplicáveis de forma uniforme a todos os entes públicos. Isso garante a coesão do ordenamento jurídico em temas que envolvem interesses de todos os níveis de governo, como os princípios fundamentais que norteiam as licitações e contratações. No entanto, ao mesmo tempo em que devem ser aplicáveis de maneira uniforme, é necessário que respeitem as especificidades regionais, evitando interferir na autonomia dos estados e municípios, conforme o princípio federativo.

Além disso, é importante ressaltar que as normas gerais devem focar em questões fundamentais e se aplicam, principalmente, para suprir lacunas constitucionais ou disciplinar áreas que possam gerar conflitos entre diferentes esferas de governo.

Assim, essas normas funcionam como uma espécie de "linha mestra", orientando a legislação sem limitar a capacidade dos entes federativos de adaptarem suas normas às particularidades locais (Neto, 2024).

Por fim, o autor destaca que as normas gerais não possuem aplicação direta, o que significa que elas precisam ser complementadas por normas específicas, editadas pelos entes federativos, para que tenham plena eficácia.

Isso preserva a autonomia dos estados e municípios na regulação de temas que não demandam uniformidade absoluta, permitindo que a aplicação das normas seja adequada às suas realidades e necessidades específicas.

Com base nessa análise, Moreira Neto (1988, p.341) conclui:

“1º – A União está restrita à elaboração de diretrizes nacionais, que se dirigem primordialmente aos legisladores estaduais, sendo para eles obrigatórias e de eficácia imediata e direta.

2º – As normas específicas emitidas pela União juntamente com as normas gerais, ou os aspectos específicos eventualmente contidos nestas, não se aplicam aos Estados-Membros, sendo consideradas normas federais específicas, destinadas ao Governo Federal.

3º – Na ausência de legislação estadual específica, tanto as diretrizes nacionais contidas nas normas gerais quanto os pormenores federais aplicam-se subsidiariamente, de maneira direta e imediata, às situações concretas nelas previstas.

4º – Caso não existam normas gerais da União sobre determinado tema que deva ser legislado pela competência concorrente limitada, os Estados-Membros podem legislar amplamente sobre o assunto, prevalecendo a

legislação estadual até que normas nacionais incompatíveis sejam promulgadas.

5º – Uma norma específica estadual que regule, de forma direta e imediata, uma situação jurídica concreta prevalece sobre a norma federal coincidente, exceto se contrariar diretrizes principiológicas de uma norma geral, conforme descrito no terceiro ponto.

6º – Devido à sua natureza inerentemente nacional, não será considerada norma geral aquela que trate da organização, servidores e bens dos Estados ou Municípios, sendo, em consequência, uma norma inconstitucional.”

Recentemente, também, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão apreciou o tema, entendendo pela obrigatoriedade de que o agente de contratação seja servidor efetivo. Em consulta formulada através do processo nº 5.819/2022 foi respondido:

“(…) b) responder à consulta formulada nos seguintes termos: b.1) considerando as disposições contidas no art. 6º, inciso LX, e art. 8º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, de 01 de abril de 2021, somente servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo devem ser designados como agente de contratação para atuar na condução do processo de licitação; b.2) consoante a definição de Administração Pública inserida no art. 6º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, compreendendo a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas, é possível designar servidores efetivos, cedidos de qualquer das esferas de governo para atuar como agente de contratação na condução do processo de licitação; b.3) o servidor, cuja estabilidade fora adquirida em virtude do exposto no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal/1988, não pode ser considerado servidor efetivo, já que não foi provido ao cargo, na forma regulada pelo artigo 37, da Constituição Federal/88, qual seja, concurso público; b.4) não é possível designar para agente de contratação servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão. Até a revogação por completo da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 poderia ou ainda pode a municipalidade preparar os servidores estáveis de seus quadros para serem agentes de contratação previsto no inciso LX do art. 6º c/c a força normativa contida no art. 7º da Lei nº 14.133/2021. c) consignar que a resposta a esta consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. d) encaminhar ao consulente uma via original da decisão proferida, acompanhada de cópia do relatório/proposta de decisão do Relator, do Relatório de Instrução Técnica e do parecer Ministerial, para conhecimento e providências. e) determinar o arquivamento dos presentes autos

Em sua decisão, o TCE-MA enfatizou que a Lei 14.133/2021, em seus artigos 6º, inciso LX, e 8º, restringe essa função a servidores efetivos dos quadros permanentes da Administração Pública, excluindo os ocupantes de cargos comissionados. O Tribunal interpretou que essa exigência tem como base a intenção

da lei de conferir estabilidade e continuidade aos processos licitatórios, entendendo que, ao incluir a figura do agente de contratação entre os agentes públicos de provimento efetivo, a norma visa profissionalizar e assegurar maior confiabilidade na condução das licitações.

O TCE-MA também mencionou que a estabilidade adquirida pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não é suficiente para caracterizar o servidor como efetivo, pois essa estabilidade não foi obtida via concurso público, conforme requer o artigo 37 da Constituição Federal. Dessa forma, a decisão expressa um compromisso com a padronização e a segurança jurídica na designação do agente de contratação, baseando-se na ideia de que a estabilidade do cargo público efetivo garante um processo licitatório mais isento e alinhado aos princípios de transparência e moralidade.

Em contradição, o futuro trabalho também usará como fundamentação a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal em analisar competência suplementar dos municípios em editar norma de caráter específico no campo de licitações públicas, fazendo uma analogia à situação do agente de contratações discutida:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido”. RE 423560/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, 29.5.2012. (RE-423560)

Já em outra perspectiva, o Supremo Tribunal Federal (STF), em uma decisão anterior no Recurso Extraordinário 423560/MG, analisou a competência suplementar dos municípios para legislar sobre normas específicas de licitação, em um caso envolvendo a proibição de contratação de parentes de autoridades municipais em Brumadinho-MG. Nesse julgamento, o STF firmou o entendimento de que, embora a União tenha competência para editar normas gerais sobre licitações, a Constituição permite que estados e municípios possam regulamentar complementarmente essas normas, respeitando suas particularidades e realidades locais. A decisão reconheceu a constitucionalidade da Lei Orgânica de Brumadinho ao vedar contratações com parentes próximos de autoridades municipais, como uma medida de reforço aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Para o STF, essa norma local não viola o artigo 37 da Constituição Federal, que assegura a igualdade de condições de todos os concorrentes, mas sim complementa o arcabouço jurídico nacional ao contemplar uma questão relevante para a moralidade administrativa. A decisão, então, representa um reconhecimento da autonomia legislativa dos municípios em questões de interesse local, desde que se mantenham dentro dos princípios gerais estabelecidos pela Constituição.

Ao comparar essas decisões, percebe-se uma aparente divergência nas abordagens sobre a flexibilização normativa em processos licitatórios. Enquanto o TCE-MA adota uma postura estrita, excluindo servidores não efetivos e comissionados da função de agente de contratação para garantir a continuidade e a confiabilidade nos processos licitatórios, o STF endossa uma visão mais flexível da autonomia municipal, permitindo que os entes federados adaptem as normas gerais de licitação às suas necessidades e peculiaridades locais, desde que observados os princípios constitucionais. Essas abordagens parecem se opor em certo grau: a decisão do TCE-MA reflete um compromisso com a uniformização das normas e a profissionalização dos cargos, limitando as possibilidades de adaptação para preservar a segurança jurídica; já o STF reforça a ideia de que o federalismo cooperativo brasileiro permite que os municípios atendam suas especificidades. Ambas as decisões, no entanto, convergem no aspecto da moralidade e da impessoalidade, mas diferem quanto ao papel da autonomia local e da flexibilidade normativa em sua aplicação prática.

Logo, conclui-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apesar da redação do caput do seu artigo 1º, não dispões só sobre “normas gerais”, em atendimento ao artigo 22, XXVII, da CF, mas, também, sobre “normas específicas”, o que origina o debate acerca da competência legislativa em relação a figura do agente de contratação que é questão temática principal deste estudo.

### **3.2.2. Polêmica doutrinária**

Chega-se então no ponto central de discussão deste presente estudo e matéria que tem gerado controvérsia entre os doutrinadores: a União teria competência para legislar acerca da obrigatoriedade de o agente de contratações ser servidor efetivo da Administração Pública?

Desse modo, o tema em questão tem gerado controvérsia entre os doutrinadores, substanciada a celeuma em duas correntes distintas.

De acordo com a primeira corrente, o artigo 8º da Nova Lei de Licitações é classificado como uma norma geral, e não específica, sendo aplicável à União, Estados e municípios que ainda não tenham promulgado legislação própria sobre o tema.

Isso possibilita que os demais entes federativos interpretem e regulamentem essa norma de maneira distinta, desde que respeitem os limites estabelecidos pela lei federal.

Nesse contexto, destaca-se a visão do professor Matheus Carvalho, que afirma:

esta obra defende que as disposições constantes nesse artigo 8º, não devem ser encaradas como normas gerais e sim específicas. Logo, às exigências desse dispositivo são impostas obrigatoriamente à União Federal e a estados e municípios que não tenham editado lei específica sobre o tema, o que permite que os demais entes federativos tratem, por meio de leis locais, essa matéria de forma diversa (Carvalho Filho, 2022, p.31).

Outro importante doutrinador que concorda com esse posicionamento é Ronny Charles:

Em primeiro, parece-nos que, ao ultrapassar a condição de diretriz, orientando pela preferência, o artigo 8º define uma regra cogente, que impõe submissão. Com essa característica, tal disciplinamento claramente se reveste de condição de norma materialmente específica, não vinculando Estados, Municípios e o Distrito Federal, mas apenas órgãos e entidades federais (Torres, 2021, p.325).

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2023, p.259) também defende que tal dispositivo deve ser interpretado como norma específica:

De nossa parte, sustentamos que os arts. 6.º, LX, e 8.º da Lei 14.133/2021 devem ser considerados normas específicas, uma vez que a competência legislativa para definir o regime jurídico dos servidores, que exercerão determinadas funções públicas, inclusive aqueles inerentes aos agentes de contratação, deve ser inserida na autonomia dos Entes federados.

É verdade que o desempenho da função por servidores estatutários, ocupantes de cargo efetivos, garante maior independência ao agente de contratação e segurança jurídica aos participantes dos certames, o que justifica a preferência na indicação desses servidores, mas não há impedimento para que os Entes federados, em situações excepcionais e justificadas, estabeleçam, em seus respectivos atos normativos, a possibilidade de indicação excepcional de servidores comissionados para atuarem como agentes de contratação, quando justificada a impossibilidade de indicação de servidores efetivos. (...)

Nesse contexto, é pertinente citar Adilson Abreu Dallari ao comentar determinados dispositivos da Lei nº 14.133/2021:

Os Arts. 7º a 10 dispõem sobre agentes públicos, que não é, exatamente, matéria de licitação, mas, sim, de organização administrativa, descendo a detalhes, tais como o agente de contratação, a comissão de contratação e a gestão por competências, que, certamente, serão de difícil aplicação em alguns Estados e na maioria dos Municípios. De resto, podem configurar inconstitucionalidade, na medida em que, ao estabelecer impedimentos e obrigações para agentes públicos, afetam a autonomia administrativa das unidades da federação (Dallari, 2021, p.03).

De acordo com esses doutrinadores, a norma em questão não se limita exclusivamente aos servidores vinculados aos quadros da Administração, o que facilita sua aplicação na esfera federal, dada a estrutura mais ampla e abrangente dessa esfera. Contudo, ao ser aplicada em pequenos municípios, sua implementação pode se tornar inviável devido à insuficiência de pessoal para suportar o ônus de sua execução.

Urge destacar, conseqüentemente, quais seriam os efeitos reais da aplicação dessa norma jurídica, antes de definir sua interpretação. Logo, ressalta-se que, em pequenos municípios e até mesmo em algumas estruturas estaduais, não é comum que a função de pregoeiro seja desempenhada por servidores efetivos. Na maioria dos municípios com população de até 100.000 habitantes (Torres, 2021), os pregoeiros são, em geral, agentes públicos ocupantes de cargos comissionados. Diversos fatores explicam essa realidade, entre eles: a escassez de recursos

humanos qualificados, a falta de incentivos apropriados, o receio de responsabilização, a ausência de treinamentos adequados para os servidores efetivos, a baixa remuneração, e a fragilidade estrutural dos órgãos responsáveis.

Além disso, o processo de formação de um pregoeiro ou agente de contratação demanda tempo. São necessários anos de treinamento, capacitação e experiência para que esses profissionais estejam aptos a tomar decisões alinhadas ao ordenamento jurídico, considerando os inúmeros normativos e orientações dos órgãos de controle. Um pregoeiro qualificado (e, por conseguinte, um agente de contratação competente) não se forma em questão de meses; é um processo que pode levar anos. Durante esse período, além de frequentar cursos de capacitação, o profissional deve ser orientado e apoiado por servidores mais experientes, garantindo uma transição segura e eficaz.

Portanto, nessa primeira análise, o que se pode inferir do *caput* do artigo 8º da Nova Lei de Licitações como "norma geral" é a adoção da condução unipessoal dos processos licitatórios, refletindo o modelo bem-sucedido empregado no pregão. No entanto, os requisitos subjetivos que o servidor deve cumprir não estão inseridos na essência procedimental das contratações públicas.

Segundo a redação do artigo 22, XVII, da Constituição Federal, cabe à União a competência para estabelecer "normas gerais de licitação e contratação", o que não deve incluir, necessariamente, todos os aspectos acessórios ou indiretos relacionados à dinâmica dos processos de contratação. Isso poderia, inclusive, interferir nas questões internas de organização administrativa de cada órgão e entidade.

Assim, sob uma perspectiva constitucional, os requisitos previstos nos artigos 7º e 8º da legislação vigente não podem ser entendidos como de natureza "geral", sob risco de restringir o poder legislativo dos Estados e Municípios, comprometendo a autonomia administrativa dos entes federados.

Em contrapartida, pode haver uma interpretação que aduz que, ao estabelecer que o agente de contratação deve ser um servidor efetivo ou empregado público integrante dos quadros permanentes da Administração Pública, a Lei incluiu essa figura na categoria de agente público, afastando, pelo menos em uma análise inicial, o desempenho por ocupante de cargo comissionado.

Isso ocorre porque a Constituição Federal determina que cargos comissionados podem desempenhar apenas funções de chefia, assessoramento ou direção. Essa disposição está prevista no inciso V do artigo 37 da Carta Magna (1988):

“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: (...)”

V - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (...).”

Como explicitado anteriormente, a função de agente de contratação se trata de desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais, não se enquadrando como função passível de cargo comissionado, conforme entendimento fixado em sede de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1010).

Sob esse viés, destaca-se o exposto por Paulo Henrique Marques (2022, p.04):

Imaginamos que, sempre que ocorra alternância de poder, ocorra alternância do agente de contratação, como vemos na maioria dos casos de servidores comissionados. Assim, nunca haveria um profissional capacitado e técnico, cabendo ao ente público novamente treinar e capacitar servidores para a condução dos procedimentos licitatórios.

Para se ter uma Administração Pública séria, comprometida e transparente, deve ela estar alicerçada em profissionais técnicos e capacitados, passíveis de responsabilização pelos atos praticados, evitando assim que esse conhecimento técnico se perca a cada eleição e alternância de poder, tendo em vista que o servidor público comissionado que não atenda aos interesses do gestor, poderá ser exonerado a qualquer tempo.

Se assim não fosse, não faria sentido, visto que levando-se em consideração a duração dos mandatos eletivos e, baseados na possibilidade de alternância de poder, a figura do agente de contratação, correria o risco de ser inócua na Administração Pública, e sua real intenção no momento de sua criação legislativa, fadada ao insucesso desde o nascimento.

Tal prática, muitas vezes causava prejuízos financeiros e, em algumas situações, levantava dúvidas sobre a legalidade e integridade dos procedimentos licitatórios. Dessa forma, a exigência da atual Lei de Licitações, que determina que o responsável pela condução do certame seja um servidor efetivo, visa eliminar essas vulnerabilidades, garantindo uma gestão mais segura, eficiente e técnica dos processos licitatórios.

Além disso, também não seria possível o desempenho de sua função por meio de contratação temporária.

O agente de contratação exerce uma função contínua e de natureza predominantemente operacional e técnica, atuando de forma permanente na fase

externa do processo licitatório, com o objetivo de selecionar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, a fim de viabilizar a execução de suas políticas. Não se trata, portanto, de uma atividade excepcional e temporária, o que impossibilita a contratação desse agente de forma temporária, conforme estipulado pelo art. 37, IX, da Constituição Federal:

IX - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A prática de contratar temporariamente agentes públicos para exercer funções técnicas e operacionais de caráter permanente na Administração Pública viola o princípio constitucional que exige a realização de concurso público para a investidura em cargos públicos, conforme disposto no art. 37, II, da Constituição Federal:

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Outrossim, embora possa haver questionamentos sobre a constitucionalidade de um eventual decreto, a interpretação sistemática da Lei 14.133/21 demonstra que o artigo 8º possui natureza de norma geral. Essa conclusão é reforçada pelo disposto no artigo 176 da mesma lei, que estabelece:

Artigo 176 — Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I — Dos requisitos estabelecidos no artigo 7º e no caput do artigo 8º desta Lei.

Dessa forma, ao prever que os municípios terão até seis anos para se adequar ao requisito de que os agentes de contratação sejam servidores efetivos da Administração Pública, a lei claramente se posiciona como uma norma geral.

Evidencia-se, então, a análise de Milech sobre a implementação dessa exigência nos entes federativos:

É de se esperar que alguns entes federativos, principalmente municípios, sob a justificativa da falta de estrutura ou de pessoal qualificado, criarão empecilhos e resistência para o cumprimento da lei. Contudo, há de se fazer o raciocínio de que se o ente público contrata, existe algum agente

conduzindo o processo licitatório. Esse agente público condutor da licitação mantém vínculo com o órgão e recebe uma contraprestação pecuniária para desempenho do seu mister, seja concursado ou não. De uma forma ou de outra, significa que o ente público tem orçamento para custear o agente de contratação, logo, não existem motivos para não se proceder com a capacitação dos servidores concursados ou promover concurso público para investidura no cargo (Milech, 2021, p.20).

Demais, conclui que tal exigência contribui significativamente para o princípio da eficiência da Administração Pública:

Conclui-se constatando que a Lei nº 14.133/2021 estabelece acertadamente a exigência de que o agente de contratação seja um servidor efetivo dos quadros do órgão licitante, prestigiando, em última análise, de forma substancial, o princípio da eficiência da Administração Pública. O resultado imediato da aplicação desse preceito no mundo dos fatos será a imposição de medidas visando à inserção de profissionais específicos para comandar o processo licitatório e a sua constante reciclagem, o que permitirá manter um nível excelente de efetividade no processo licitatório. A longo prazo, essa medida encerra a potencialidade de tornar economicamente mais eficazes as contratações públicas e, por via reflexa, dificultará o estabelecimento de mecanismos de sustentação da corrupção. Impõe-se, para tanto, a intensificação da atuação dos órgãos de controle, sejam internos, sejam externos, a fim de que a efetivação do comando legal seja plena, de forma que a sociedade se possa beneficiar dos melhoramentos trazidos pela nova lei (Milech, 2021, p. 25).

Portanto, considerando que o processo licitatório é essencial para garantir uma boa gestão administrativa, exigir que sua condução seja realizada exclusivamente por servidores públicos efetivos também constitui uma estratégia para reduzir custos na Administração Pública, valorizando, assim, o princípio da eficiência.

Segundo Corrêa (2021), é amplamente aceito que, especialmente no caso do Agente de Contratação, a nomeação de pessoas que não sejam servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes seria uma prática inadequada. Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações, ao definir as competências do Agente de Contratação, deixa claro que sua função está restrita à condução do processo licitatório, podendo, contudo, englobar outras atividades necessárias para o adequado desenvolvimento do certame até sua homologação. Assim, suas atribuições são significativamente mais limitadas em comparação com as funções dos agentes públicos de forma geral.

Em conclusão, o capítulo discutiu a relevante mudança no processo licitatório brasileiro com a introdução do Agente de Contratação pela Lei nº 14.133/2021. Ao substituir o modelo de comissões de licitação, essa figura centraliza as responsabilidades em um único servidor, visando maior eficiência e celeridade nos

certames. Contudo, a centralização também gera debates sobre o impacto nos princípios de impessoalidade e isonomia. Embora essa reforma busque modernizar e otimizar a gestão pública, é crucial que sua implementação seja acompanhada de mecanismos que assegurem a transparência e a proteção contra influências indevidas, especialmente em licitações de maior complexidade, onde ainda se prevê a atuação de comissões. Assim, o desafio permanece em equilibrar a eficiência com a preservação dos valores constitucionais da administração pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a estudar o papel do agente de contratação introduzido pela Lei 14.133/2021 e os limites da competência legislativa da União para regular esse tema em um contexto federativo. Ao longo do trabalho, discutiu-se como o federalismo brasileiro, consagrado pela Constituição de 1988, estrutura a repartição de competências entre União, estados e municípios, visando garantir a autonomia dos entes federativos.

A introdução da figura do agente de contratação como responsável direto pelo processo licitatório traz consigo a necessidade de observar o princípio da segregação de funções e a valorização da profissionalização na Administração Pública, contribuindo para a transparência e a segurança jurídica. No entanto, a obrigatoriedade de o agente ser um servidor efetivo suscitou debates sobre até que ponto essa norma deve ser aplicada a todos os entes federativos ou apenas à União.

Dessa forma, a análise revelou que, embora a União tenha competência para legislar sobre normas gerais em licitações e contratos, a autonomia dos estados e municípios precisa ser respeitada. Isso demanda um equilíbrio entre a uniformidade normativa e a adaptação às particularidades regionais. A Lei 14.133/2021 busca promover essa unidade ao mesmo tempo que propõe diretrizes para as contratações públicas no Brasil, mas levanta o questionamento sobre a aplicação uniforme de certos dispositivos.

Fazendo uma interpretação literal da Lei, devem ser efeitos mesmo, visto que, o artigo 7º trata dos agentes em geral e o artigo 8º trata especificamente do pregoeiro e agentes da contratação.

Infelizmente, existe um problema de operacionalização da Lei país a fora, onde a grande maioria dos pequenos municípios tem grande dificuldade no cumprimento da norma, mas não dá pra desvirtuar a vontade do legislador. Porém, os municípios têm o prazo de 6 anos para se organizarem e atender essa regra.

O requisito de agente de contratação como servidor específico preserva os princípios da administração pública e garantem a impessoalidade e probidade dos procedimentos licitatórios

Conclui-se que o agente de contratação representa um avanço na legislação de licitações, ao promover maior eficiência e governança no processo. No entanto, a aplicação de suas disposições requer um cuidado com a autonomia dos entes

federativos, permitindo-lhes adaptar a figura do agente conforme as necessidades e condições locais. Essa análise reforça a importância de uma legislação que equilibre diretrizes comuns e flexibilidades regionais, valorizando o federalismo e a descentralização administrativa no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A&C R. de **Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 1-253, jan./mar. 2006

Adilson Abreu Dallari. **Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21**. São Paulo: ConJur.2021

Afonso, J. R. 2004. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e realizado em Santiago do Chile, em 13.set.

Almeida, Fernanda Dias Menezes, **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**. Revista Inf. Legisl. Brasília. Ano 24 n. 96 out/dez/1987. P. 57-64.

Alves, F. S. M. Zymler, B. **A nova Lei de Licitações como sedimentação da jurisprudência do TCU**. São Paulo: Conjur. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-05/opiniaio-lei-licitacoes-jurisprudencia-tcu/#author>. Acesso em 22 set. 2024.

Anderson, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro, RJ: FGV; São Paulo, SP: IDESP, 2009. 115 p. ISBN 978-85-225-0734-4. P. 29.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 de junho de 2024.

Brasil. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União: seção 1, ed. extra, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-23, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm) Acesso em: 19 de junho de 2024.

Barroso, Luís Roberto. **Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Direito e Práxis 9.4 (2018): 2171-2228.

Bonavídes, Paulo. **A quinta geração de direitos fundamentais**. *Revista Brasileira de direitos fundamentais & justiça* 2.3 (2008): 82-93.

Borges, Alice Gonzalez. **Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 16.

Bulos, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

Carvalho, Fabio Lins De Lessa. **O princípio da impessoalidade nas licitações**, Ed. UFAL, 2005, p. 99.

Carvalho, M. **Nova Lei de Licitações Comentada**/Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira, Paulo Germano Rocha. — 2. ed. ver., atual. e ampl. — Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p.99.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito administrativo**. 9ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: JusPODIVM, 2021).

Charles, Rony. Leis de licitações públicas comentadas. 14ª edição. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2023. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/agente-de-contratacao-e-a-condicao-de-servidor-efetivo/>. Acesso em: 05 set. 2024.

Corrêa, Ronaldo. **Nova Lei de Licitações**:Somente servidor efetivo ou empregado público poderá conduzir licitações pela lei nº 14.133, de 2021?. Disponível em: [www.licitacaoecontrato.com.br](http://www.licitacaoecontrato.com.br). Acesso em: 31 set.2024.

Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

Fernando de almeida Toledo (2021): <https://www.conjur.com.br/2021-out-03/toledo-algumas-principais-mudancas-lei-licitacoes>.

Filho, M. J. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. 2ª Ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.)

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. **Poder Judiciário na Constituição de 1988**: judicialização da política e politização da justiça. Revista de Direito Administrativo, v. 198, p. 1-17, 1994.

Mendes, Gilmar Ferreira. **A jurisdição constitucional da crise**: pacto federativo, preservação dos direitos fundamentais e o controle da discricionariedade. Revista dos Tribunais 1022 (2020).

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo I** Celso Antônio Bandeira de Mello. - 36. ed. - Belo Horizonte : Fórum, 2023.

Carvalho Filho (2017, p. 31):

Marques P. H. **Figura do agente de contratação na nova Lei de Licitações Públicas**. São Paulo: Conjur. 2022.

Melo, A. C. **Agente de contratação na nova lei de licitação**. Controle em Foco: Revista do MPC-MG / Belo Horizonte. 2023. Disponível em: [https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/6a-Edicao\\_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas\\_2023\\_versao-FINAL.pdf#page=10](https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/6a-Edicao_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas_2023_versao-FINAL.pdf#page=10). Acesso em: 17 set. 2024.

Medauar, Odete. **Direito administrativo moderno**. Curitiba: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

Meirelles, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Curitiba: Editora Malheiros. 35ª edição p. 191. 2019.

Milech, M. **O agente de contratação como servidor efetivo**. São Paulo: Conjur. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-28/marcelo-milech-agente-contratacao-servidor-efetivo/?print=1>. Acesso em: 17 set. 2024.

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, n. 100, p. 127-162, 1988.

Motta, F.; Pércio, G. **Normas gerais e regulamentos na nova Lei de Licitações e contratos**: da teoria à prática, 20 de março de 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/06/24/normas-gerais-e-regulamentos-na-nova-lei-de-licitacoes-econtratos-da-teoria-a-pratica/>. Acesso em: 14 set. 2023.

Nohara, Irene. **Dicionário de direito administrativo**. São Paulo: Atlas. Jun. 2022.

Rezende, R. C. **Curso de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. 2024.

Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. 924 p.

STF. RE 423560/MG, rel. Min.Joaquim Barbosa, 29.5.2012. (RE-423560)

TCE/MA. Consulta 5.819/2022, São Luis, rel. Conselheiro-Substituto Melquizedeque Nava Neto, j: 15/02/2023, p: 13/03/2023. (CONSULTA 5819/2022).

Tocqueville, Alexis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia, p. 122. 2019.

Torres, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPODIVM, 2021. 944 p.