



**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP Mestrado  
Profissional em Direito**

**A Lei 14.133/21 e o problema das normas gerais: delimitação  
da competência legislativa dos entes subnacionais em licitações e  
contratações públicas**

Raoni César Diniz Gomes  
Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinicius Alves Ribeiro

Brasília-DF  
2024

**RAONI CÉZAR DINIZ GOMES**

**A Lei 14.133/21 e o problema das normas gerais: delimitação da competência legislativa dos entes subnacionais em licitações e contratações públicas**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinicius Alves Ribeiro.

Brasília-DF  
2024

---

G633l Gomes, Raoni César Diniz

A Lei 14.133/21 e o problema das normas gerais: delimitação da competência legislativa dos entes subnacionais em licitações e contratações públicas./ Raoni César Diniz Gomes. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

272 f.

Dissertação – Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Direito 2024.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro

1. Licitação. 2. Competência legislativa. 3. Normas gerais. 4. Direito Administrativo. I.Título.

CDDir 341.224

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro  
Moreira Alves Instituto Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa

## **RAONI CÉZAR DINIZ GOMES**

**A Lei 14.133/21 e o problema das normas gerais:** delimitação da competência legislativa dos entes subnacionais em licitações e contratações públicas

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinicius Alves Ribeiro.

Brasília, 23 de maio de 2024.

### **Banca Examinadora**

Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Jacintho Arruda Câmara  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC

Dedico este trabalho aos meus pais,  
Walter e Albanisa, e aos meus irmãos,  
Yuri e Yugo. Amo muito vocês.

Dedico este trabalho também a todos os  
profissionais apaixonados pelo que  
fazem.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria o que é sem os conselhos inestimáveis de alguns amigos. Espero não magoar ninguém por algum esquecimento e, desde já, agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para esta pesquisa.

Quero agradecer inicialmente à Juliana, minha companheira de vida. Você esteve ao meu lado, me incentivando e me cobrando quando mais precisei, e por isso serei eternamente grato. Seu amor e comprometimento são verdadeiramente inestimáveis. Esta conquista é nossa.

Devo muitos agradecimentos ao meu amigo e sócio Franzé. Agradeço a você pelas incontáveis vezes que o deixei sozinho no meio do turbilhão do escritório porque precisei ir para as aulas em Brasília, fazer atividades acadêmicas e pela ausência durante a elaboração da presente pesquisa. Você sabe que este projeto não existiria sem a sua ajuda.

Agradeço ao amigo Arnaldo Boson Paes pelas diversas lições e por sintetizar, em uma manhã de domingo em Teresina, o itinerário que me guiou neste trabalho acadêmico: desde a identificação de um objeto de pesquisa específico até tornar-se compreensível a exposição para que o leitor, se for o caso, possa recorrer ao mesmo material a fim de desenvolver o tema por conta própria.

As raízes amargas do trabalho acadêmico existiram. Mas, certamente, o seu amargor foi amenizado pela imensa ajuda do meu orientador Carlos Vinicius Alves Ribeiro e, especialmente, pelos amigos Gilberto Morbach, João Paullo Falcão Ferraz, Luiz Antônio Costa de Santana e Alessandro Prazeres Macedo. Obrigado pelas observações críticas feitas por vocês.

Agradeço também aos amigos que fiz durante o curso, em especial a João Rafael Amorim, Afrânio Melo Neto, Danilo Sady, Pedro Melo, Fábio Souto e Luis Felipe Cavalcanti. Os últimos anos compartilhando essa jornada de aprendizado foram verdadeiramente enriquecedores. Juntos, enfrentamos desafios, celebramos conquistas e construímos laços que espero que perdurem além das nossas trajetórias acadêmicas. Cada conversa, debate e colaboração contribuiu para o nosso crescimento pessoal e profissional.

Por fim, faço questão de deixar claro a dívida que tenho com os diversos autores e pensadores que me inspiraram ao longo do presente trabalho. Qualquer coisa de valor que possa haver nesta pesquisa veio deles, não de mim.

## RESUMO

O trabalho busca analisar a Lei 14.133/2021, identificando os dispositivos com caráter de norma geral. A controvérsia em torno da distinção entre normas gerais e específicas é destacada por diversos autores que apontam para a presença de dispositivos específicos na Lei 14.133/2021. O objetivo geral do presente trabalho é delimitar a competência normativa dos entes subnacionais na esfera das licitações e contratações públicas, de modo a auxiliar os agentes públicos na elaboração de leis e regulamentos locais sobre o tema. A técnica de pesquisa adotada consiste na consulta à legislação, doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Ao final, foi proposta uma classificação das normas da Lei 14.133/2021 em quatro âmbitos de qualificação, visando delimitar os espaços normativos reservados aos entes subnacionais. A classificação proposta neste trabalho deve ser encarada como uma conclusão propositiva, sujeita a aprimoramentos e refinamentos ao longo do tempo.

**Palavras-chave:** Licitação. Competência legislativa. Normas gerais. Direito Administrativo.

## **ABSTRACT:**

This work seeks to analyze Law n. 14.133/2021, a Brazilian statute, identifying which of its provisions could be classified as general norms. The controversy about general and specific norms is highlighted by several authors who assert the existence of specific provisions in Law. N. 14.133/2021. The main goal of this work is to determine the normative competence of subnational bodies on public bidding processes, in order to help public officials in elaborating local laws and statutes regulating such matters. The research technique adopted in this work was that of consulting legislation, legal doctrine and scholarship, and precedents or case law of the Brazilian Supreme Courte. In conclusion, this work proposes a classification of the norms in Law n. 14.133/2021 in four dimensions, determining the normative spheres reserved to subnational bodies. The classification proposed here should be seen as a purposeful conclusion, always subject to eventual improvements and refinements.

**Keywords:** Public bidding processes. Legislative competence. General norms. Administrative law.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS</b>	<b>4</b>
<b>2.1 O Estado Federal na Constituição de 1988</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Organização político-administrativa e a repartição de competência legislativa dos entes federativos no Brasil</b>	<b>16</b>
<b>3 NORMAS GERAIS E ESPECÍFICAS</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Sistematização dos entendimentos doutrinários</b>	<b>35</b>
<b>3.2 As normas gerais e a jurisprudência do STF</b>	<b>48</b>
<b>3.2.1 Disposição de bens públicos e ampliação de hipóteses de dispensa</b>	<b>52</b>
<b>3.2.2 Ampliação das hipóteses de proibição de contratar</b>	<b>54</b>
<b>3.2.3 Disposições contratuais</b>	<b>57</b>
<b>3.2.4 Outros casos relevantes</b>	<b>59</b>
<b>3.2.5 Epílogo</b>	<b>61</b>
<b>4 DELIMITAÇÃO DO CARÁTER DAS NORMAS CONTIDAS NA LEI 14.133/2021</b>	<b>64</b>
<b>4.1 Âmbito de certeza positiva</b>	<b>67</b>
<b>4.2 Âmbito de certeza negativa</b>	<b>71</b>
<b>4.3 Âmbito exclusivamente federal</b>	<b>73</b>
<b>4.4 Âmbito de incerteza</b>	<b>75</b>
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>86</b>
<b>ANEXO A</b>	<b>94</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 14.133/2021 proclama que todas as suas normas são gerais, o que vem ensejando polêmicas em torno de sua aplicação, precisamente por tratar sobre a matéria de licitação e contratação de forma exaustiva e sistematizada. Assim como fez quando da edição da Lei 8.666/1993, o legislador federal manteve uma postura centralizadora, descendo a detalhes e minúcias na Nova Lei de Licitações e Contratos que, ao que parece, não são compatíveis com a ideia do que vem a ser normas gerais e com a competência que cada ente federativo possui de fazer escolhas normativas adequadas a suas necessidades e peculiaridades.

Autores como Marçal Justen Filho (2023), Ronny Charles Lopes de Torres (2023), Ivan Barbosa Rigolin (2023) e Gustavo Binenbojm (2023) concordam que há dispositivos com conteúdo de normas específicas na Nova Lei de Licitações e Contratos, de forma que não seria possível a validade e a vinculação das referidas normas editadas pela União aos demais entes, a exemplo dos dispositivos que versam sobre organização, funcionamento, assuntos de interesse local e sobre a competência dos organismos administrativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A polêmica em torno da indistinção das normas gerais e específicas em diplomas legais que tratam sobre licitações e contratos e de sua aplicação, em caráter nacional, é antiga e ampliou-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde a edição do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, que instituiu o chamado Estatuto Jurídico das Licitações, assim como na revogada Lei 8.666/1993, e agora na Lei 14.133/2021, o legislador federal intitulou todas as normas ali contidas como sendo gerais, deixando um amplo campo de especulação e debate para seus intérpretes e aplicadores, uma vez que algumas daquelas normas não parecem compatíveis com a ideia do que são normas gerais.

Embora antiga tal polêmica, os debates doutrinários e jurisprudenciais em torno do alcance da expressão normas gerais, em especial de licitações e contratos, permanecem vivos e ainda não encontraram uma solução, o que prenuncia a chegada de novas discussões com o advento da Lei 14.133/2021.

Assim, a pesquisa terá como objetivo geral identificar quais são os dispositivos da Lei 14.133/2021 que possuem caráter de norma geral com o fim de delimitar a competência normativa dos entes subnacionais em licitações e contratações públicas. Com isso, o trabalho visa auxiliar os agentes públicos, dos Estados, Distrito Federal e

Municípios, nas tomadas de decisões acerca da edição de leis e regulamentos locais sobre a matéria.

Com o objetivo de responder ao problema de pesquisa, será realizada consulta à legislação, doutrina e decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema de licitações e contratações públicas.

Abordaremos no segundo capítulo do trabalho sobre a organização do Estado Federal e a repartição de competências legislativas entre os entes federados. Tais temas são importantes, uma vez que o problema a ser pesquisado surge a partir da forma federativa de Estado adotada pela Constituição Federal do Brasil de 1988, considerando a delimitação da competência legislativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de licitações e contratos.

Com o fim de compreender o conceito de federação, analisaremos no início do segundo capítulo as principais teorias relacionadas a soberania. Diante do amplo e complexo campo do pensamento e estudo sobre o tema, falaremos sobre as teorias mais influentes e reconhecidas no estudo da federação, levando em conta a relevância histórica e a influência de tais teorias no desenvolvimento do pensamento político e constitucional ao longo do tempo.

Uma vez delimitadas as convenções básicas a respeito da federação a partir das teorias sobre a soberania, apresentaremos os elementos comuns a todo Estado que se intitula como federal. Logo em seguida, passaremos a identificar os mencionados elementos comuns na Constituição Federal de 1988.

Daremos ênfase na organização político-administrativa e na repartição de competência legislativa dos entes federativos no Brasil. Explanaremos, a partir da doutrina, o conceito de competência, as teorias para a sua repartição entre os entes federativos e a forma complexa adotada pelo constituinte de 1988. E, considerando o problema da pesquisa, examinaremos de forma minuciosa a competência legislativa e as seis categorias previstas na Constituição Federal de 1988.

No terceiro capítulo, em sua primeira parte, abordaremos o conceito, alcance e principais efeitos das normas gerais a partir dos entendimentos doutrinários em matéria de licitações e contratos, bem como em outros ramos do direito, a exemplo do tributário e financeiro. Logo após, na segunda parte do capítulo, analisaremos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência legislativa em matéria de licitações e contratos, em especial os entendimentos firmados em sede de Ação Direta de

Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental originadas a partir da Lei 8.666/1993.

Uma vez analisada a doutrina sobre o tema de normas gerais e definidos os entendimentos e parâmetros utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para identificar alguns dispositivos da Lei 8.666/1993 como sendo norma geral de licitação, será a vez de identificar, a partir da atual lei nacional que dispõe sobre o assunto, as normas de cunho geral e classificá-las em quatro âmbitos de qualificação.

Por fim, delimitaremos os espaços normativos que podem ser preenchidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com o advento da Lei 14.133/2021.

## **2 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

A problemática a respeito da delimitação da competência legislativa dos Estados e Municípios em matéria de licitações e contratos decorre, inicialmente, da forma federativa de Estado adotada pela Constituição Federal do Brasil de 1988. Neste capítulo, faremos uma incursão no tema da organização do Estado e a repartição de competências, dando ênfase ao Brasil, com o fim de melhor compreender a origem do problema objeto do presente estudo.

Iniciaremos com a apresentação das principais teorias sobre a soberania e o conceito de federação. Logo após, abordaremos as características principais e os elementos que dão sustentação a um Estado que se intitula como federal para, em seguida, analisar a forma federativa adotada pela Constituição Federal 1988. Por fim, discorreremos sobre a organização político-administrativa do Brasil, passando pela análise da autonomia dos entes federativos, até chegar na forma em que as competências legislativas foram repartidas pela Constituição Federal de 1988.

Conforme dito pela Ministra Cármen Lúcia durante o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 357, valendo-se de expressão utilizada por Campos Salles, a repartição de competências é o coração do Estado Federal. Sendo assim, é primordial que se tenha a concepção do que vem a ser essa forma de organização de Estado para que, assim, se compreenda a forma de distribuição das competências estabelecidas pela Constituição.

Várias foram as teorias que pretendiam conceituar a federação ao longo da História. Considerando a limitação e o objetivo da presente pesquisa, aqui serão abordadas apenas a teoria de Bodin no tocante a soberania, a teoria da nulificação defendida por Calhoun e a teoria da dupla soberania ou cossobrerania de Alexander Hamilton. Essas teorias foram amplamente debatidas e discutidas por filósofos, cientistas políticos, juristas e líderes políticos, e tiveram um impacto duradouro na forma como as federações são concebidas e compreendidas.

É importante ressaltar que o campo do pensamento político é vasto e complexo, e várias outras teorias também contribuíram para a compreensão da federação. A escolha das referidas teorias é uma simplificação para destacar as perspectivas mais influentes e reconhecidas no estudo da teoria da federação, levando-se em conta a sua relevância histórica e influência no desenvolvimento do pensamento político e constitucional ao longo do tempo.

Inicialmente, a compreensão do conceito de federação foi obscurecida pela influência da teoria da soberania proposta por Bodin. Pires (2015, p. 34-35), se valendo dos ensinamentos de Dallari (2003), aponta que

os teóricos distinguiram apenas duas entidades políticas: o Estado soberano, caracterizado pela existência de um poder único, incontestável e indivisível, e as confederações, assim compreendidas as associações permanentes entre os Estados.

Ainda segundo Pires (2015, p. 35), recorrendo a Carré de Malberg (2001), “*diante desse quadro fechado, foram desenvolvidas diversas teorias incluindo a federação ora em uma das classes, ora na outra.*”

Por exemplo, de um lado sustentava-se que, ao unirem-se, os Estados renunciariam à sua soberania em favor do novo ente central e, apesar de que algumas competências ficassem a cargo das subunidades, apenas o ente central seria o único soberano, cabendo a este delimitar as esferas de competência federal e estadual, tornando os Estados membros meras províncias descentralizadas e autônomas, conforme explicado por Eusebio de Queiroz Lima (1953).

Em sentido oposto, alguns autores, a exemplo de John Caldwell Calhoun, conforme citado por Queiroz Lima (1953), argumentavam que a soberania continuaria com os entes locais, configurando, na realidade, uma confederação. Tal corrente ficou conhecida por teoria da nulificação, uma vez que sustentava a própria impossibilidade de um Estado federal, o que serviu de lastro teórico para a luta separatista do Sul na Guerra de Secessão dos EUA. Sobre a mencionada teoria, esclarece Queiroz Lima:

A soberania dos Estados não se deslocou; apenas, para certos fins, se concentrou numa única forma de manifestação de autoridade. A União não é um Estado, mas a simples expressão de conjuntos dos Estados, que são as únicas entidades soberanas. Desde que a vida em comum já não corresponda aos fins para os quais foi instituída, os Estados, a todo o tempo, serão livres para sair da união federal, segundo a fórmula: ‘o acordo (a união federativa) foi feito para os Estados, e não os Estados para o acordo’ (Lima, 1953, p. 181-182).

Por fim, a teoria da dupla soberania ou cossobrerania, defendida por Alexander Hamilton (1840) em sua obra O Federalista, a federação decorreria de uma renúncia parcial da soberania pelos Estados membros, que teriam retido uma parte dela, cedendo outra ao novo Estado Federal, conforme aponta Pires (2015). Tal teoria esbarrou na dificuldade em aceitar a coexistência de duas potências soberanas em um mesmo Estado, anota Pires (2015), citando Carré de Malberg (2001).

Essa viagem histórica levou à definição das seguintes convenções básicas relacionadas a federação: a) o Estado federal é dotado de soberania; b) os Estados membros não são soberanos, mas exercem poder político em caráter originário; c) é a Constituição do Estado federal que delimita as esferas de atuação (competências) da União e dos Estados membros (Pires, 2015).

Quanto a definição de federação, o Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.024/DF, asseverou que

a ‘forma federativa de Estado’ – elevada a princípio intangível por todas as constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou [...] (Brasil, 2007).

Nesse sentido, esclarece Sarlet que:

A noção de Estado Federal é também uma noção, um conceito, de caráter normativo, que deve ser compreendido a partir da formatação específica tomada por cada Estado Federal em sua concreta ordem constitucional, ainda que existam elementos comuns que possam ser identificados como sendo determinantes para que um determinado Estado possa ser designado de Federal. (Sarlet, 2022, p. 1410)

É importante destacar, nesse ponto, que o federalismo não se confunde com a federação.

Seguindo a distinção feita por Maurice Coisat, Reverbel (2012) ensina que ao passo que federalismo pode ser entendido como a análise abrangente dos elementos compartilhados por todos os sistemas federais; a federação, por sua vez, representa a concretização de um desses sistemas, viabilizando estudos comparativos aprofundados entre os países que a adotam. Assim, o Estado Federal representa a condição específica e constitucionalmente estabelecida na organização e estruturação do estado, enquanto o federalismo é a teoria que delinea os princípios fundamentais do modelo federativo de Estado, conforme ensina Sarlet (2022).

Ao contrário do Estado Unitário, mesmo em sua forma descentralizada, e das formas de Confederação ou União de Estados, cujas tipologias também não podem ser reduzidas a um único padrão fixo e fechado (Reverbel, 2012), o Estado Federal possui suas próprias características distintas. Assim, é possível identificar e apresentar elementos nucleares que permitem qualificar determinado Estado como sendo uma Federação (Sarlet, 2022).

A primeira característica de todo Estado Federal, onde a união faz nascer um novo Estado, remonta à necessidade que os constituintes norte-americanos tiveram de conciliar um governo central com a intransigência dos Estados que não renunciavam a sua autonomia política, conforme aponta Dallari (2016). Ainda segundo o autor, no caso norte-americano, assim como no Brasil e em outros países, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas tão somente como artifício político, uma vez que não são Estados propriamente ditos.

O segundo elemento nuclear do Estado Federal é ter uma Constituição como sua base jurídica.

Dallari (2016) ensina que todos os assuntos de interesse de qualquer dos integrantes da federação devem ser pautados de acordo com as normas constitucionais. Portanto, em todo Estado Federal, há uma Constituição Federal que determina os entes federativos e sua autonomia, estabelecendo também as limitações recíprocas entre a União e os Estados-membros, enquanto partes integrantes do conjunto denominado Estado Federal, por meio de um sistema de distribuição de competências, conforme esclarece Sarlet (2022).

Nesse sentido, Raul Machado Horta (1964) ensina que a autonomia das entidades federativas implica na repartição de competências para que possam exercer e promover o desenvolvimento de suas atividades normativas. Como dito, a distribuição constitucional de poderes é elemento nuclear de todo Estado Federal e cabe a cada Constituição definir que matérias devem ser entregues à competência da União, Estados e Municípios. Sobre o tema, José Afonso da Silva aponta que:

Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numa descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica (Silva, 2005, p. 477).

Ao contrário do que ocorre com as confederações ou outras formas de união entre Estados, onde a dissolução total ou parcial (através da retirada de um ou mais membros) é uma possibilidade, o Estado Federal, em geral, se distingue pela proibição de secessão, que é uma de suas características fundamentais, conforme ensina Sarlet (2022). Isso quer dizer que, uma vez formada a Federação, não é permitido, por meios legais, a retirada por

parte das unidades federadas, de maneira que a indissolubilidade do laço federativo constitui justamente um dos seus principais componentes essenciais.

Dallari (2016), em polêmico exemplo, aponta que a Constituição da ex-União Soviética era uma exceção à regra da indissolubilidade do vínculo federativo, pois, embora se tratasse de um Estado Federal (pelo menos utilizava tal terminologia na Constituição), era assegurada a cada República federada o direito de sair livremente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Todavia, considerando o objetivo do presente estudo, a discussão se a URSS era ou não um autêntico Estado Federal não será aqui desenvolvida.

Outro elemento comum a todo Estado Federal é que as unidades federadas perdem, no momento do seu ingresso, a sua soberania e preservam, apenas, a sua autonomia.

Dallari (2016) pontua que o próprio conceito de soberania impossibilita a existência de mais de uma soberania no mesmo Estado, razão pela qual não há que se falar que as unidades federativas possuem soberania limitada ou parcial. Assim, apenas a ordem nacional (o Estado como um todo – conjugação da União e dos Estados) é soberana, anota Sarlet (2022), permanecendo atual, então, a lição de Pontes de Miranda (1946) de que o Estado é por dentro união e por fora unidade.

Luís Roberto Barroso (1982) ensina que o que diferencia o Estado Federal e o Estado Unitário descentralizado não é a descentralização em si, e sim a origem jurídica dos poderes que são exercidos pelos membros da federação. No Estado Federal, as responsabilidades da União e dos entes subnacionais são delineadas na Constituição por meio de uma distribuição de competências, resultando em uma estrutura federal sem hierarquia, pontua Dallari (2016).

A inexistência de hierarquia na organização federal ocorre porque cada esfera de poder tem sua competência específica, o que corresponde a mais um elemento comum a todo Estado Federal e, talvez, o mais relevante para o presente estudo. Sobre o tema, Dallari diz que:

No caso norte-americano os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservaram para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os poderes residuais, isto é, aquilo que não foi outorgado à União. Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam à União os poderes residuais, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos à União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competências concorrentes, ou seja, outorga de

competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União (Dallari, 2016, p. 254).

Conforme Sarlet (2022), o Estado Federal é identificado, especialmente em sua forma clássica, pela sobreposição de duas ordens jurídicas: a federal (União) e a federada (Estados-membros). As esferas de competência de cada uma são estabelecidas pelos critérios de distribuição de competências definidos na constituição.

Nesse ponto, vale pontuar que nem todos os Estados Federais seguem exatamente esse modelo, a exemplo do Brasil, onde o Município e o Distrito Federal são elementos integrantes do Estado Federal. O Estado Federal, logo, é composto, no mínimo, por duas ordens jurídicas parciais (federal e federada). Essas ordens jurídicas, harmonizadas e somadas, formam a ordem jurídica total, que consiste no próprio Estado Federal.

Em outras palavras, trata-se da coexistência harmoniosa de várias ordens jurídicas que se aplicam a um mesmo território estatal, cada uma delimitada por competências previamente estabelecidas, conforme Rocha (1997), é outro elemento nuclear comum a todo Estado Federal.

Esse sistema de exercício de poder entre as unidades é designado como uma espécie de “separação vertical” de poderes (Loewenstein, 1976 *apud* Sarlet, 2022), por meio de uma restrição mútua estabelecida pela diferenciação entre a União e os Estados-membros, enquanto partes do ente denominado Estado Federal, tudo isso regido por um sistema de distribuição de competências, cujo principal e vinculativo fundamento é a Constituição Federal (Sarlet, 2022).

Ainda em relação aos elementos comuns a todo Estado Federal e conforme narrado anteriormente, Dallari (2016) apontou que a cada esfera de competências se atribui renda própria. Segundo o autor, dar competência é o mesmo que atribuir encargos, de forma que é indispensável que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficiente, sob pena de a autonomia se tornar apenas nominal.

Sobre a autonomia dos entes federados, alguns pontos merecem destaques.

Considerando que a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo, tem-se que os Estados-membros possuem outra característica – a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania (Mendes; Branco, 2023). É importante destacar que, nos Estados unitários, a descentralização, mesmo que significativa, não implica autonomia com competências exclusivas para unidades administrativas descentralizadas, ao contrário do que ocorre na Federação (Sarlet, 2022).

De acordo com Rocha (1997) e Kelsen (1998), a autonomia das unidades federadas, consagrada na Constituição, configura-se como pedra angular e elemento indissociável do Estado Federal. Essa autonomia se manifesta em dois pilares: auto-organização (autolegislação) e autogoverno (autoadministração). Sarlet (2022) adverte que a autonomia e os seus respectivos elementos não obedecem a um padrão, mas é possível identificar alguns traços comuns, a saber: auto-organização (autolegislação como desdobramento) e autoadministração (capacidade de autogoverno). A autonomia dos entes federativos será objeto de análise aprofundada no tópico 2.2 do presente estudo.

O poder político, que é compartilhado pela União e pelas unidades federadas, é também um elemento nuclear de todo Estado Federal. Os Estados-membros podem participar na vontade federal de várias maneiras, porém, principalmente, isso envolve contribuir para a legislação nacional e participar na eleição do chefe do Poder Executivo, conforme esclarece Sarlet (2022). Ainda segundo o autor, a criação do Senado Federal, em conformidade com o modelo dos Estados Unidos, que implica na representação igualitária dos Estados-membros em uma das câmaras do Legislativo (bicameral), é semelhante à oportunidade concedida aos Estados-membros de sugerirem emendas à Constituição Federal, sendo esses os exemplos tradicionais e incorporados na Constituição Federal de 1988 acerca de tal participação. Sobre o tema aduz Dallari:

Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal. Para assegurar a participação dos Estados no governo federal foi constituído o poder legislativo bicameral. O Senado é o órgão de representação dos Estados, sendo praxe, embora haja algumas exceções, assegurar-se a todas as unidades federadas igual número de representantes. Na outra Casa do poder legislativo é o próprio povo quem se faz representar (Dallari, 2016, p. 255).

Por fim, outro elemento comum a todo Estado Federal é que os cidadãos do Estado que passa a integrar uma federação adquirem a cidadania do novo Estado e perdem a do anterior. Dallari (2016) explica que, em um Estado Federal, não há coexistência de cidadanias nem tratamento diferenciado nos direitos de cidadania entre os nascidos ou residentes nas diversas unidades da federação.

Em síntese, valendo-se do apontamento feito por Dallari (2016), são elementos comuns e características fundamentais de todo Estado Federal: a) a união resulta na formação de um novo Estado, enquanto os estados que se unem à federação perdem seu status de Estados individuais; b) todo Estado Federal tem uma Constituição como base

jurídica, e não um tratado; c) Na federação não há direito de secessão; d) só o Estado Federal tem soberania; e) as atribuições da União e das unidades federativas são estabelecidas na Constituição Federal por meio de uma distribuição de competências; f) cada esfera de competência possui sua própria fonte de renda; g) o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federativas; h) os cidadãos do Estado que adere à federação obtém a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.

Portanto, após a apresentação dos elementos comuns e fundamentais de todo Estado Federal, é o momento de, no próximo tópico, considerar e examinar a maneira particular pela qual a Federação é configurada no contexto da atual constituição brasileira.

## **2.1 O ESTADO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O Brasil é uma República Federativa, nos exatos termos do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Todavia, sabe-se que nem sempre foi assim. Partindo inicialmente de um Estado Unitário adotado pela Constituição Imperial de 1824, prevalecendo tal opção durante todo o período Imperial, foi apenas com a Proclamação da República, através do Decreto n. 1, de 15.11.1889 (Brasil, 1889), que houve a implantação de um Estado Federal no Brasil. A opção pelo federalismo foi confirmada e estabelecida pela Constituição Federal republicana de 1891 e, desde então, o princípio federativo foi incluído como cláusula pétrea em todas as Constituições brasileiras.

Na condição de princípio fundamental, o princípio federativo e a forma federativa de Estado foram inseridos no art. 60, §4º, I, da Constituição Federal de 1988, como cláusulas pétreas, como bem esclarece Sarlet (2022).

Como se percebe, a Federação figura entre os limites materiais à reforma, uma vez que representa ponto de sustentação e não pode ser objeto de mudança. Assim, não é possível que o Estado Federal seja extinto no Brasil, abarcando ainda a proibição até mesmo de medidas restritivas que afetem em seus elementos essenciais, ainda que através da aprovação de uma emenda constitucional no Congresso Nacional.

Com relação a impossibilidade de extinção do Estado Federal no Brasil, em especial sobre medidas restritivas que afetem os elementos essenciais, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.381-MC, de relatoria do então Ministro Sepúlveda Pertence, que eventuais ajustes no esquema federativo, como a repartição constitucional de competências, não violam o princípio

federativo e o Estado Federal, desde que preservem seu conteúdo essencial (Brasil, 2001).

Sobre o tema Sarlet aponta que:

O que está em definitivo subtraído à disposição do legislador - e do poder de reforma da constituição, é a essência da autonomia constitucional das unidades federadas, nas modalidades de auto-organização e autogoverno, assim como a possibilidade de transformação do Estado Federal em um Estado Unitário ou mesmo a retirada de uma das unidades da Federação. Por evidente, aqui se trata apenas de um quadro geral, pois eventual nível de afetação dos aspectos essenciais ao Estado Federal sempre haverá de ter em conta a particular conformação deste Estado na CF brasileira e o conteúdo concreto de cada ajuste levado a efeito (Sarlet, 2022, p. 1428).

Diferentemente de como se deu nos Estados Unidos, onde a federação norte-americana teve como origem a união de vários Estados Soberanos que se agregaram num movimento de fora para dentro, no Brasil, como dito anteriormente, a federação teve como origem um Estado Unitário que se fragmentou. Assim como em todo Estado que se organiza sob a forma Federativa, foi a Constituição Federal de 1988 (base jurídica), como é comum a todo poder constituinte originário, que fez nascer um novo Estado. É nesse sentido que Temer (2002) esclarece que é a partir da Constituição que o Estado passa a existir, embora historicamente seja o mesmo e geograficamente possa até ser o mesmo, mas não o é juridicamente.

Outro elemento comum a todo Estado Federal e que se encontra presente na Constituição Federal de 1988 é que na federação não existe direito de secessão. Além de a forma federativa de Estado, como já dito, figurar como cláusula pétrea na Constituição Federal, o art. 34, I, prevê como hipótese de intervenção nos Estados e Distrito Federal a necessidade de se manter a integridade nacional. Assim, a indissolubilidade do vínculo federativo, como um dos elementos essenciais da federação, se encontra também presente na Constituição Federal de 1988.

Sarlet (2022) esclarece que apenas a ordem nacional é soberana em um Estado Federal. Na Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil, representada pela União através dos seus órgãos (art. 21, I, da CF), é a pessoa jurídica de Direito Internacional detentora da soberania, não dispondo os Estados federados de soberania e, por consequência, de competência para representar o Brasil nas relações internacionais (Brasil, 1988).

As atribuições da União e as das unidades federadas estão fixadas na Constituição Federal de 1988. A distribuição de competências, outro elemento também comum a todo Estado Federal, pode ser visualizada nos arts. 21 a 25 e 30 da Constituição. Como visto

no início do presente capítulo, a distribuição de competências visa garantir a autonomia dos entes federativos e estabelecer uma coordenação eficaz para atender às necessidades da sociedade de forma equilibrada em todo o país.

Para que os entes federativos possam gozar de sua plena autonomia, a Constituição Federal de 1988 trata na Seção VI, Capítulo I do Título VI da Constituição Federal sobre a repartição de receitas. Isso porque, conforme esclarece Dallari (2016), dar competência é o mesmo que atribuir encargos, de forma que é indispensável que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendimento suficiente. Assim, a Constituição Federal vigente revela possuir também o elemento comum a todo Estado Federal onde é assegurada renda própria a cada ente da federação.

O poder político na Constituição Federal de 1988, assim como em todo Estado Federal, é compartilhado pela União e pelas unidades federadas. Exemplo disso é o art. 46 da Constituição que garante a participação dos Estados-membros na vontade federal, especialmente na produção legislativa de âmbito nacional, de forma paritária, conforme destaca Sarlet (2022).

Ainda quanto aos elementos comuns a todo Estado Federal e que se encontram presentes na Constituição Federal de 1988, vale destacar o Capítulo III do Título II que versa sobre a nacionalidade. Segundo o referido capítulo, os cidadãos que nasceram no território da República Federativa do Brasil são brasileiros natos.

Conforme dito no tópico anterior, o Estado Federal é identificado, especialmente em sua forma clássica, pela sobreposição de duas ordens jurídicas: a federal (União) e a federada (Estados-membros). Vale destacar que, no Brasil, após a Constituição de 1988, além dos dois níveis (federal e estadual) de repartição espacial, também os Municípios passaram a ser identificados como entes federativos autônomos, conforme dicção do art. 18.

A classificação do Município como ente federativo foi objeto de divergência de alguns doutrinadores quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. José Afonso da Silva (2005), por exemplo, disse ser equivocada a tese de que o Município é entidade integrante no nosso sistema federal. Segundo o autor, uma entidade territorial com autonomia político-constitucional não necessariamente se enquadra como uma entidade federativa, em especial por não existir federação de Municípios. Em que pese o posicionamento do autor, conforme dito, a Constituição Federal de 1988 consagrou o Município como sendo ente federativo. Paulo Bonavides (2004) destaca que as disposições da Constituição Federal de 1988 sobre a autonomia municipal representam o

mais significativo avanço em termos de proteção e alcance já recebido por esse instituto em toda a nossa história.

Assim, o Brasil, após a Constituição de 1988, alterou radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, como aponta Bonavides (2004). Explica Barroso (2022) que, numa fotografia, o Brasil tem a União Federal como ente central e que atua sobre todo o território nacional, decidindo questões de interesse comum aos brasileiros em geral; os demais entes parciais – Estados, Distrito Federal e Municípios – são chamados de entes federados e a eles cabem desempenhar suas tarefas no âmbito dos respectivos territórios, em matérias de interesse regional ou local. Sobre tais entes que integram a Federação como concretamente adotada pela Constituição Federal de 1988, passaremos a seguir a aprofundar o estudo sobre cada um deles.

A União é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes e é quem age em nome da Federação, possuindo bens próprios (art. 20 da CF), conforme conceitua Mendes e Branco (2023). Bonavides (2004), por sua vez, aponta que a União é a entidade federal formada pela reunião não só dos Estados, mas também do Distrito Federal e Municípios, com território que abrange toda a área territorial do país, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno. A União, como pessoa jurídica de direito interno, possui direitos e obrigações, é responsável pelos atos de seus órgãos e agentes, podendo ser submetida aos Tribunais (órgãos jurisdicionais do Estado), conforme anota Bonavides (2004).

Como mencionado anteriormente, a distribuição de competências é um dos elementos fundamentais presentes em todos os Estados Federais. Segundo Bonavides (2004), na Constituição Federal de 1988, a União recebeu uma ampla parcela de competências federativas, incluindo competência exclusiva conforme enumerado no art. 21, competência legislativa privativa conforme o art. 22, competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios conforme o art. 23, e competência legislativa concorrente com os Estados sobre assuntos específicos listados no art. 24. O autor também destaca que as áreas de competência da União podem ser categorizadas como: internacional, política, administrativa, prestação de serviços, urbanística, econômica, social, financeira e legislativa. É sobre esta última área que se concentra nosso interesse, considerando o objeto do presente estudo.

Segundo Mendes e Branco (2023), no plano legislativo, a União edita leis nacionais (que alcançam todos os cidadãos do território nacional e outras esferas da

Federação) e federais (que incidem sobre os jurisdicionais da União, a exemplo dos servidores federais e o aparelho administrativo da União).

A competência legislativa da União divide-se em dois grupos: a privativa e a concorrente, nos termos dos arts. 22 e 24 da Constituição Federal.

Dentre as diversas competências da União, em especial as legislativas e que estão previstas no art. 22 da Constituição Federal, tem-se que a ela cabe 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 – tema central do presente estudo e que será amplamente detalhado nos tópicos que seguem.

Quanto aos Estados-membros, todos eles possuem governo e bens próprios (art. 26 da CF), bem como desempenham as funções dos três poderes estatais. A autonomia dos Estados federados consiste em sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e autoadministração, todas elas asseguradas pelos arts. 18, 25 a 28 da Constituição Federal. Os Estados federados dispõem de capacidade normativa sobre determinada área de competência, sem a qual não existiria autonomia federativa, conforme ensina Bonavides (2004). Sobre a competência legislativa, em especial sobre a matéria de licitações e contratos, partindo da premissa de que à União cabe legislar sobre normas gerais (art. 22, XXVII da CF), reserva-se aos Estados a competência de legislar sobre normas específicas e suplementar sobre o tema (art. 24, §2º, da CF), questão essa, como já mencionado, que é tema central do presente estudo e será objeto de atenção mais adiante.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o Município brasileiro figura no terceiro nível da federação. É, pois, entidade estatal que integra a Federação que possui autonomia política, administrativa e financeira. Os arts. 18 e 29 da Constituição Federal asseguram a autonomia municipal, garantida contra os Estados no art. 34, VII, c, também da Constituição. A autonomia, tema que será objeto de aprofundamento no tópico seguinte do presente estudo, significa a capacidade ou poder de administrar os próprios assuntos dentro dos limites estabelecidos na Constituição e, no caso dos Municípios, assenta em quatro capacidades: auto-organização (lei orgânica própria); autogoverno (escolhe o prefeito e os vereadores); capacidade normativa ou autolegislação (capacidade de criar legislação municipal em áreas designadas como de sua competência exclusiva e complementar); e autoadministração (prestação dos serviços de interesse local), conforme ensina Bonavides (2004).

Ainda sobre os níveis da federação na Constituição Federal de 1988, em especial sobre o Distrito Federal, Sarlet (2022) destaca que, apesar de ser considerado um quarto membro da Federação, isso não implica dizer que há na estrutura federativa brasileira um quarto nível. Ainda segundo o mencionado autor, se valendo do ensinamento de Virgílio Afonso da Silva, o Distrito Federal possui um estatuto especial e acumula competências dos Estados e Municípios, razão pela qual não pode ser considerado como um quarto nível na Federação.

Abordados neste tópico os elementos nucleares de todo Estado Federal que se encontram presente na Constituição Federal de 1988, assim como da peculiar existência de três níveis da federação, passaremos a tratar no próximo tópico sobre a autonomia dos entes administrativos e a repartição de competências legislativas dos entes federativos no Brasil.

## **2.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS NO BRASIL**

Conforme visto, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos do art. 1º da Constituição Federal. Daí decorre a existência, na organização político-administrativa do Brasil, de vários níveis de poder político público e, conseqüentemente, de vários níveis de Administração, ensina Medauar (2018). Ainda segundo a autora, cada nível é dotado de estrutura e de atividade administrativa própria, independentes entre si. Para tanto, é indispensável que os níveis da federação tenham autonomia.

A autonomia não se confunde com o conceito de soberania, conforme ensina Mendes e Branco (2023). Nesse sentido, conforme dito no tópico anterior, Sarlet (2022) diz que apenas a ordem nacional é soberana em um Estado Federal. Aos demais entes federativos, portanto, resta a autonomia. É o que diz o art. 18 da Constituição Federal, onde consta que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

A faculdade que os entes de uma federação possuem para conceber as normas de sua conduta, sem que sofram imposições restritivas de ordem estranha, é o que define a autonomia, ensina Barroso (1982). Tal prerrogativa não é uma característica secundária dos entes federativos, mas uma condição para sua existência política e administrativa. É

dizer, conforme Luft (2014), que a autonomia de governar e administrar aquilo que lhe é próprio tem como efeito a qualificação do ente federativo como pessoa jurídica de direito público interno.

A autonomia das entidades federadas, explica Gabriela Serafin (2014), é garantida pela presença de competências próprias e exclusivas, que podem ser complementadas por outras ou compartilhadas, contanto que assegurem um espaço de criação de direito por elas. Ainda segundo a autora, a noção de autonomia está relacionada ao sistema de repartição de competências que assegura o próprio princípio federativo, razão pela qual optou-se no presente trabalho tratar sobre os dois temas em um mesmo tópico.

Rocha (1997) e Kelsen (1998), como dito no início do capítulo, aponta que a autonomia consiste nos poderes de auto-organização e autogoverno das unidades federadas. Embora a autonomia e os seus elementos não sigam um padrão uniforme, como já advertido por Sarlet (2022), mas levando em conta a finalidade da presente pesquisa, abordaremos aqui tão somente a autonomia sob seu aspecto organizacional, político e administrativo dos Estados e Municípios, bem como a forma que a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre as competências dos referidos entes federativos que visam assegurar as suas respectivas autonomias.

Cada nível de Administração, de acordo com a Constituição Federal, é dotado de estrutura e atividade administrativa própria, independentes entre si. Sobre esse tema, Medauar resume que:

À *União* – ente político – corresponde a *Administração Federal* – organização administrativa. A União e a Administração Federal são encabeçadas pelo Presidente da República, Chefe do Executivo, que é, ao mesmo tempo, autoridade política e autoridade administrativa.

A cada *Estado* da Federação – ente político – corresponde uma *Administração Estadual* própria – organização administrativa. O Estado-membro e a Administração Estadual são encabeçados pelo Governador do Estado, Chefe do Executivo, que é, ao mesmo tempo, autoridade política e autoridade administrativa.

O *Distrito Federal* – ente político – é dotado de uma organização administrativa própria – a *Administração do Distrito Federal*. O Distrito Federal e sua Administração são encabeçados pelo Governador do Distrito Federal, ao mesmo tempo autoridade política e administrativa.

Em cada *Município* – ente político – há uma estrutura administrativa própria, por menor que seja – a *Administração Municipal*. O Prefeito, Chefe do Executivo, comanda a estrutura administrativa e fixa as diretrizes políticas (Medauar, 2018, p. 43).

Vale destacar que Medauar (2018) coloca o Distrito Federal como nível de Administração da organização político-administrativa no Brasil, mas não o eleva a um nível da federação na Constituição Federal de 1998 – assim como também feito por Sarlet

(2022), valendo-se do ensinamento de Virgílio Afonso da Silva (2021), conforme tópico 2.1 do presente estudo.

Cada um dos entes políticos que integram a República Federativa brasileira é, portanto, dotado de estrutura administrativa própria, independente das demais, conforme ensina Medauar (2018). As atribuições administrativas de cada ente, por sua vez, decorrem das competências previstas, principalmente, entre os arts. 20 e 32 da Constituição Federal.

Os arts. 25 e 29 da Constituição Federal, por exemplo, asseguram aos Estados-membros e Municípios a autonomia organizacional. Segundo os referidos dispositivos constitucionais, os Estados e Municípios organizam-se e regem-se pelas suas Constituições e leis orgânicas, respectivamente. Conforme ensina Luft (2014), de maneira simétrica à Constituição Federal, as leis orgânicas e Constituições Estaduais disciplinam a organização dos Municípios e Estados, dos poderes locais e de sua administração pública, bem como possuem uma hierarquia em relação a todo o sistema normativo municipal e estadual.

Joaquim Castro Aguiar (1995), sobre a autonomia dos Municípios, em especial sobre a auto-organização, ensina que se trata ela da capacidade de o ente federativo do terceiro nível, mediante lei, estabelecer sua própria organização política, compreendendo esta, entre outras coisas, a regulação das competências locais, a constituição dos poderes municipais, sua organização e atribuições, o processo legislativo e a responsabilização dos agentes políticos. Quanto à autonomia dos Estados-membros, por sua vez, Moraes (2023, p. 268) esclarece que ela se caracteriza “pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”.

Relativamente a auto-organização e normatização própria, segundo Moraes (2023), os Estados-membros organizam-se por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, expresso na criação de suas respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação, conforme dispõe o art. 25 da Constituição Federal. Para tanto, alguns princípios devem ser observados pelos Estados-membros, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI n. 216/PB:

Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de *princípios constitucionais sensíveis*, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos *princípios federais extensíveis* e aos *princípios constitucionais estabelecidos*, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo

expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação – até mesmo pelos efeitos restritivos que deles decorrem – impõe-se realizar (Brasil, 1990).

Barroso (2022) ensina que o Princípio da Simetria diz respeito à obrigatoriedade de Estados e Municípios observarem o modelo previsto na Constituição Federal em determinadas matérias e destaca que tal princípio implica alguma restrição da capacidade de auto-organização dos entes federativos. Todavia, tal princípio não deve ser compreendido como absoluto, conforme destaca Mendes e Branco (2023). Embora tenhamos determinados princípios que devem ser observados pelos Estados-membros e, por consequência, os Municípios, Moraes (2023) destaca que isso não significa a necessidade de o legislador constituinte estadual e o legislador municipal, especialmente em assuntos de organização dos próprios entes federativos, simplesmente repetir o mesmo enunciado das normas constitucionais federais.

Sobre a autonomia política, Medauar (2018) pontua o desdobramento da referida autonomia em autoadministração e a autolegislação, as quais, de forma combinada, significam a independência para exercer suas atividades administrativas e legislar nessa matéria, no que for atinente à respectiva competência. Entretanto, adverte ainda a autora que, em matéria administrativa, existem normas de aplicação comum a todos esses níveis de Administração. Como exemplo, Medauar (2018) aponta a Lei de Licitações e Contratos, no tocante às suas normas gerais, como lei editada pela União que se aplica a todas as estruturas administrativas.

Em relação a autoadministração, Moraes (2023) pontua que os Estados-membros, e os Municípios, se *autoadministram* no exercício de suas competências definidas na Constituição (administrativas, legislativas e tributárias). E, uma vez fixada a regra da autonomia política e sua repercussão, passaremos a abordar a seguir sobre a competência legislativa dos entes federativos, em especial a forma como a Constituição Federal fez a repartição de tal competência.

José Afonso da Silva (2005), se valendo do ensinamento de Raul Machado Horta, ensina que a autonomia das entidades federativas exige a repartição de competências para o exercício de sua atividade normativa. Segundo o autor, competência refere-se à capacidade legalmente concedida a uma entidade específica, órgão ou agente do governo para tomar decisões, enquanto competências são as várias formas de poder utilizadas pelos órgãos ou entidades estatais para cumprir suas funções. Precisas também são as palavras de Uadi Lammêgo Bulos sobre as competências federativas:

Competências federativas são parcelas de poder atribuídas, pela soberania do Estado Federal, aos entes políticos, permitindo-lhes tomar decisões, no exercício regular de suas atividades, dentro do círculo pré-traçado pela Constituição da República. [...] Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuam na área determinada pelo constituinte originário, exercendo atribuições legislativas, administrativas e tributárias. O exercício harmônico dessas atribuições é responsável pela manutenção do pacto federativo, pois uma entidade não pode adentrar o campo reservado à outra, praticando invasão de competências (Bulos, 2015, p. 975).

Ainda no que concerne ao conceito de competência, Pires (2015) ensina que ela envolve o poder de modificar uma situação jurídica que pode ocorrer de duas formas: a) edição de normas individuais ou gerais, capazes de tornar válidas as condutas que nelas se fundem; ou b) alteração das posições jurídicas de determinados sujeitos. Aqui nos interessa a primeira forma, uma vez que é sobre a maneira como as competências federativas para edição de normas foram repartidas na Constituição Federal de 1988 que é objeto de análise.

É importante destacar que a repartição de competências, que segundo Bulos (2015) nada mais é do que a técnica pela qual o constituinte distribui os encargos de cada unidade federada, embora ponto nuclear da noção de todo Estado Federal, não é realizada de apenas uma maneira por todas as Constituições federais dos diversos países que têm o sistema federativo como formato de organização e divisão político-administrativa. Variadas técnicas, decorrentes das peculiaridades de cada sistema jurídico, são adotadas por cada federação. Assim, cada Estado Federal possui uma fórmula própria de distribuição de competências, conforme ensina Pires (2015).

Uma forma de dividir as competências federativas de forma equânime seria aplicando o princípio da predominância do interesse, aponta Bulos (2015). Ocorre que, conforme reconhece o próprio autor, certos assuntos não são apenas de interesse da União, podendo ser também dos Estados, além de temas de interesse local que repercutem em todo o território do país. Assim, embora o princípio da predominância do interesse possa ser um critério a nortear a repartição de competências federativas, não é suficiente para solucionar as diversas situações submetidas ao seu crivo.

Nesse contexto, Amorim (2016) destaca que, embora o critério mais apropriado para analisar conflitos de competência entre a União e os outros entes federativos seja, de fato, a preponderância de interesses, isso não implica em uma presunção absoluta de supremacia do interesse federal sobre os demais entes que compõem a federação brasileira. De acordo com o autor citado, em algumas situações, o interesse municipal

pode sobrepujar o interesse nacional ou estadual, enquanto em outras, o interesse estadual pode prevalecer sobre o interesse nacional.

A avaliação da predominância do interesse para fins de repartição de competência desdobra-se a partir do conceito de interesse público. Sobre o tema, Mukai (2002), citando Edgar Silveira Bueno, aponta que se o impacto sobre o bem em questão é mais significativo localmente do que geral, a proteção do interesse local deve ser priorizada. Assim, evidencia-se a inviabilidade de se presumir o interesse federal sobre os demais entes federativos.

Para determinar a primazia do interesse, é essencial que se baseie em um processo interpretativo de ponderação dos valores e interesses específicos do caso em questão. De acordo com Amorim (2016), qualquer presunção absoluta de uma hierarquia entre os entes federativos deve ser rejeitada, sendo necessário avaliar cada situação de forma individual.

Considerando as dificuldades de se dividir as competências entres os entes federativos a partir, tão somente, do princípio da predominância do interesse, é que os estudos passaram a adotar algumas técnicas, ensina Bulos (2015). Tais técnicas, segundo o autor, variam de um lugar para outro, não havendo uniformidade de tratamento da matéria nas constituições ao redor do mundo. Todavia, algumas técnicas possuem maior relevância por terem sido adotadas em diversos países.

Para solucionar o problema para a definição e repartição de competências, os países passaram a aplicar as três técnicas seguintes, conjugando poderes enumerados e poderes reservados ou remanescentes, que consistem em: a) enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes, a exemplo dos Estados Unidos e México; b) na atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União, a exemplo do Canadá; e c) enumeração exaustiva das competências das entidades federativas, a exemplo da Índia e Venezuela. Sobre esse tema, valiosa a lição de José Afonso da Silva a seguir:

As constituições solucionavam o problema mediante a aplicação de três técnicas, que conjugam *poderes enumerados* e *poderes reservados* ou *remanescentes*, que consistem: (a) na *enumeração dos poderes da União*, reservando-se *aos Estados os poderes remanescentes*; é a técnica predominante (EUA, Suíça, Argentina, ex-URSS e Iugoslávia, México e Austrália são federação que a adotam); (b) na *atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes a União*, ao inverso, pois, do sistema anterior, e que é empregado quase só pela Federação do Canadá; (c) na *enumeração das competências das entidades federativas* (Índia e Venezuela podem ser indicadas como exemplos, compreendendo ambas poderes concorrentes e atribuição de poderes residuais à União). Esse sistema de enumeração

exaustiva de poderes para as entidades federativas vigora também no Brasil para a repartição de rendas tributárias, com competência residual para a União (arts. 145 a 162) (Silva, 2005, p. 478).

Segundo José Afonso da Silva (2005), a Constituição de 1988, considerando a evolução do federalismo e a expansão do Estado moderno, estabeleceu um sistema complexo que mescla competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes. O objetivo é reconstruir o sistema federativo baseado em critérios de equilíbrio derivados da experiência histórica. O princípio geral que orienta a repartição de competência entre os diversos entes da federação é o da predominância do interesse. Sobre esse ponto, leciona José Afonso da Silva:

À União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência (Silva, 2005, p. 478).

Logo, pode-se concluir que tanto o princípio da predominância do interesse como as técnicas de repartição de competências constam na Constituição Federal de 1988. O constituinte, por sua vez, dividiu as competências em dois grupos: a) competência administrativa; b) competência legislativa. Considerando o objeto do presente estudo, é sobre o último grupo que a seguir aprofundaremos os nossos estudos.

No âmbito internacional, dentre as técnicas de repartição de competência legislativa, a vertical mostra-se como a mais utilizada pelos países ocidentais, onde se possibilita a coordenação e a complementação de atribuições por parte dos entes federados, conforme anotado por Amorim (2016). Segundo o mencionado autor, a técnica de repartição vertical engloba tanto a competência comum, na qual todos os entes federativos podem atuar em determinadas áreas simultaneamente, quanto a competência concorrente, na qual a União estabelece normas gerais enquanto os outros entes federativos, dentro do mesmo âmbito material, podem legislar sobre questões específicas relacionadas a interesses regionais ou locais. É o que parece ter sido feito pelo constituinte de 1988. Todavia, antes de adentrarmos nas minúcias em torno da repartição de competência legislativa em nossa Constituição Federal, alguns conceitos merecem ser apresentados.

Sobre a concepção a respeito da própria competência legislativa, Bulos (2015, p. 979) ensina que “é a capacidade do ente político estabelecer normas imperativas, gerais e abstratas, com base nos limites estatuídos na Constituição Federal”. A competência

legislativa na Constituição Federal, por sua vez, foi dividida em seis categorias: a) privativa; b) concorrente; c) suplementar; d) residual; e) delegada; f) originária. Sobre cada uma delas, vale transcrever os conceitos apresentados e os apontamentos feitos por Uadi Lammêgo Bulos:

*Competência privativa* — contém a nota da *delegabilidade*. Por seu intermédio, o ente político que a titulariza transfere, no todo ou em parte, determinada parcela de poder para a execução de tarefas de outra entidade federativa. *Exemplo*: CF, art. 22, parágrafo único. Não devemos confundir as competências exclusiva e privativa. A *competência exclusiva* não admite complementaridade, muito menos transferência de poder de um ente para outro. Já a *competência privativa* aceita suplementação e delegação, permitindo transferência de poder. *Exemplo*: o art. 84, parágrafo único, da CF, contém a nota da *delegabilidade*, pois consagra típica hipótese de *competência privativa*. *Competência concorrente* — é aquela em que mais de um ente federativo exerce o poder de legislar sobre certa matéria, ficando para a União a tarefa de fixar *normas gerais*. Daí ser adjetivada de *concorrente*, pois as entidades político-administrativas juntam-se para exercer ação comum, no intuito de contribuir e cooperar no trabalho legislativo. *Exemplos*: CF, arts. 21, XX e XXI; 22, IX, XXI, XXIV, XXVII; 24; 61, § 12, d; 146, IV; e 236, parágrafo único. A *competência legislativa concorrente* pode ser classificada sob os mais diversos pontos de vista: (i) *cumulativa e não cumulativa*; (ii) *clássica e limitada*; (iii) *primária e secundária* etc. Merece destaque o primeiro esboço classificatório, já que foi adotado pela Carta de 1988. Temos *competência cumulativa* quando inexistir limites para o exercício de uma parcela de poder pela União, Estados e Distrito Federal. Havendo conflito de atribuições, prevalece a vontade da União, que se expressa em normas jurídicas federais. Por outro lado, a *competência não cumulativa*, também chamada de *vertical*, é aquela que se reparte verticalmente, reservando um grau mais elevado para a União fixar os princípios e normas gerais, deixando ao Estado-membro a tarefa de completar o mister legiferante.

*Competência suplementar* — é aquela em que os Estados e o Distrito Federal suprem vazios, adicionam, esclarecem e aperfeiçoam, legislativamente, matérias de interesse regional. Na realidade, constitui uma projeção da *competência não cumulativa* ou *vertical*. *Exemplo*: CF, art. 24, § 22. Mas os Estados e o Distrito Federal não podem editar *normas gerais*, encargo exclusivo da União. Demais disso, o exercício da competência suplementar não lhes autoriza a realizar inovações inusitadas e ilógicas, porque o constituinte de 1988 não lhes outorgou o poder de inovar. O desempenho dessa especial atribuição de natureza federativa adstringe-se ao esquema traçado pelas *normas gerais*. O respeito ao plano federal, em sede de complementaridade, é incondicional à preservação das vigas-mestras da Carta Magna. Finalmente, a *competência suplementar* foi uma novidade do Texto de 1988, que inovou na nomenclatura. Trata-se de uma categoria autônoma na orografia do Estado Federal brasileiro, apresentando-se em duas modalidades distintas: (i) *competência complementar* — exercida mediante a edição de lei federal de interesse dos Estados e do Distrito Federal; e (ii) *competência supletiva* — decorre da inércia da União que não elabora a lei federal pleiteada pelos Estados e Distrito Federal. Então esses dois entes federativos passam a ter competência legislativa plena, podendo estabelecer normas gerais e específicas, enquanto não advier a normatividade federal almejada, regulando situações específicas, detalhes e minúcias (CF, art. 24, §§3º e 4º).

*Competência residual* — é aquela que sobra depois de o constituinte distribuir todas as competências para os entes federativos. *Exemplo*: CF, art. 154, I. Vale observar que a *competência reservada*, também conhecida como *remanescente*, é uma espécie de *competência residual*. *Exemplo*: CF, art. 32, §1º.

*Competência delegada* — é a que se transfere de uma entidade para outra. *Exemplo*: CF, art. 22, parágrafo único. Logo, a *competência privativa* é uma *competência delegada*.

*Competência originária* — como dissemos acima, é criada a favor de determinado ente federativo. (Bulos, 2015, p. 979) (grifo do autor)

Com relação a forma de distribuição de competências na Constituição Federal de 1988, Marrafon (2015) anota que, com os ares da redemocratização, o constituinte buscou aliar a preservação da dimensão liberal-formal de limitação do poder estatal e direitos fundamentais individuais com a agenda social de maior igualdade material e efetivação de direitos sociais – ideias típicas do chamado Estado Social de Direito. Esclarece o mencionado autor que diante das exigências de Bem-Estar social aliadas à necessidade de fomento da democracia em diferentes âmbitos de competência, o que significou importantes reflexos na renovação das estruturas federativas do Estado brasileiro, levou a Constituição Federal de 1988 a um arranjo bastante próprio, conforme veremos a diante.

A repartição de competências no Brasil, a qual será analisada de forma detida neste capítulo, se valeu da técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22 da CF), com poderes remanescentes (art. 25, §1º, da CF) e enumerados (art. 18, §4º; art. 25, §§ 2º e 3º da CF) para os Estados e, por fim, exclusivos para os Municípios (art. 30 da CF). Além disso, a Constituição Federal de 1988 faculta à União (art. 22, parágrafo único) a delegação de assuntos de sua competência legislativa privativa aos Estados, bem como existem áreas comuns de atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23 da CF) e de setores concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal (art. 24 da CF). Por fim, há também a competência suplementar deferida aos Estados (art. 24, §§ 2º e 3º) e Municípios (art. 30, II) (Brasil, 1988).

A União foi contemplada com amplos poderes administrativos e legislativos, sendo esses últimos divididos em competência privativa (art. 22 da CF) e competência concorrente (art. 24 da CF). Em relação à competência legislativa privativa da União, vale salientar que ela envolve especialmente a elaboração de leis nacionais, a exemplo da Lei n. 14.133/2021, objeto do nosso estudo, a qual foi editada com fundamento no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal. Tal competência, entretanto, não é exclusiva da União, uma vez que pode ser delegada, conforme o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, no qual assevera que lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas contidas no rol do mencionado artigo.

É importante destacar que a competência legislativa da União, prevista no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, tema central da presente pesquisa, deve se

limitar às normas gerais de licitação e contratação. Considerando a ausência de consenso na jurisprudência e na doutrina a respeito do termo “normas gerais” e a sua relevância para o presente estudo, destacamos que tal matéria será objeto de aprofundamento no capítulo seguinte.

Sobre a competência legislativa da União de editar normas gerais, Marrafon (2015) ensina que, por sua vez, aos Estados-Membros e Distrito Federal cabe elaborar as normas específicas, de forma suplementar e de acordo com os interesses regionais. Classificando a referida competência como concorrente, o autor adverte que, havendo leis gerais, não pode a legislação estadual suplementar contrariá-las, ao passo que, inexistindo legislação nacional, as leis estaduais podem tratar sobre o tema de forma abrangente até que seja editada a norma geral.

Tendo em vista que a competência suplementar apontada decorre do poder de auto-organização dos Estados, o que significa que a eles resta o que não seja competência da União, Mendes e Branco (2017) advertem que, como é comum a todo Estado federal, a competência de os Estados-membros legislarem não é um agrado da União, mas um direito que a União não pode suprimir das entidades federadas.

No plano das competências legislativas dos Estados, a esses cabe, inicialmente, o que o constituinte originário previu. Temas que não forem da União, que não pertençam, de forma comum, a todos os entes federativos, e que não sejam dos Municípios, fazem parte da competência remanescente ou reservada dos Estados, conforme ensina Uadi Lammêgo Bulos (2015). Assim, os Estados-Membros podem legislar sobre todos os temas que não lhes sejam vedados (art. 25, §1, da CF), seja de forma explícita (equivalente aos princípios constitucionais sensíveis, organizatórios e extensíveis) ou implícita (atribuições legislativas reservadas à União e aos Municípios), pela Constituição Federal.

Entretanto, aos Estados-Membros não cabe apenas a competência remanescente ou reservada. O constituinte de 1988 também enumerou, de forma excepcional, algumas atribuições para os Estados, a exemplo da competência legislativa para criar, incorporar, fundir e desmembrar Municípios (art. 18, §4º, da CF), a regulamentação acerca da exploração dos serviços locais de gás canalizado (art. 25, §2º, da CF) e a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões dentro do seu respectivo território (art. 25, §3º, da CF).

Por fim, a respeito das competências legislativas dos Estados-Membros, temos que a União pode delegar (daí o nome competência delegada), através de lei complementar, assuntos de sua competência legislativa privativa, conforme já explicitado

anteriormente. Para tanto, a delegação deve observar os dois requisitos previstos no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal. O primeiro deles (requisito de forma) refere-se ao fato que a delegação deve ser formalizada por meio de lei complementar federal aprovada pela maioria absoluta do Congresso Nacional. A segunda exigência é que a lei complementar só pode autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas das matérias relacionadas nos incisos do art. 22 da Constituição Federal.

Sobre a delegação de competência legislativa privativa da União, Bulos (2015) adverte que, em atenção ao princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), a escolha do ponto específico a ser delegado não pode beneficiar apenas um dos Estados-Membros em detrimento de outro.

Como o Distrito Federal é uma mistura de Estado e Município (Bulos, 2015), conforme determina o art. 32, §1º, da Constituição Federal de 1988, a ele cabem as competências legislativas reservadas aos Estados-membros e Municípios, com ressalva da competência para organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes, que é privativa da União, nos termos do art. 22, XVII, da Constituição.

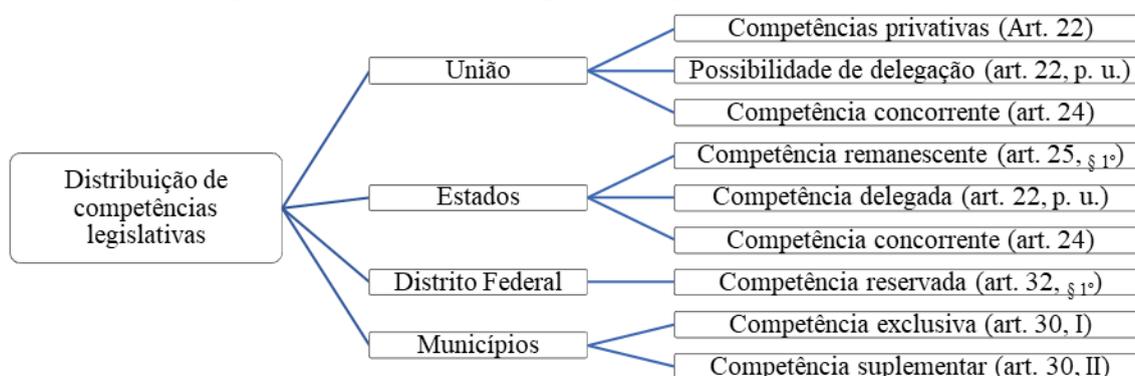
No que diz respeito à competência legislativa dos Municípios, a eles cabe legislar sobre assuntos de interesse local. Sobre o tema, Bulos (2015) anota que aqui estamos diante da competência genérica do terceiro nível da federação, ancorada no princípio da predominância do interesse local – que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. Cabe também aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir os tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; estabelecer plano diretor.

Sobre a forma como as competências foram repartidas na Constituição Federal de 1988, Moraes (2023) pontua que, em uma rápida análise, é possível verificar que a União não possui competências para além daquelas previstas expressamente pelo texto constitucional. Quanto aos Estados-membros, adverte o mesmo autor que, além das competências explícitas, encontram no art. 25, §2º, da Constituição Federal de 1988, a grande fonte de sua competência, uma vez que lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela constituição. Em contrapartida, quanto aos Municípios, os constituintes de 1988 optaram por adotar a técnica de enunciar competências explícitas, além da determinação de competência a partir do critério do interesse local, conclui o autor.

Conforme se depreende do arranjo de competência acima exposto e o que vimos no decorrer do presente capítulo, o constituinte manteve a significativa abrangência de competências da União, atribuiu autonomia aos Estados e elevou o Município a ente federativo. Sobre a abrangência de competência da União, Zimmermann (1999) ensina que, como praxe dos Estados federais, a nossa União federal tem o poder exclusivo de legislar e resolver problemas fundamentais, mas desde há muito tempo que nossas sucessivas Constituições, incluindo-se a atual de 1988, ampliaram flagrantemente as competências federais.

Assim, a distribuição de competências legislativas na Constituição Federal de 1988 pode ser resumida a partir do quadro geral a seguir:

Figura 1 – Distribuição de competências legislativas na Constituição



Fonte: Brasil, 1988.

Após abordarmos no decorrer do presente capítulo sobre a forma federativa de organização de Estado, a forma do Estado Federal na Constituição Federal de 1988, a autonomia e repartição de competência legislativa dos entes federativos no Brasil, passaremos a tratar no próximo capítulo sobre as normas gerais, específicas e suplementares, em especial sobre os entendimentos doutrinários e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

### 3 NORMAS GERAIS E ESPECÍFICAS

Conforme apontado no capítulo anterior, não há consenso na jurisprudência ou na doutrina a respeito do termo “normas gerais”. Isso porque, conforme veremos, a elaboração de um conceito de normas gerais não é atividade fácil – se é que seja possível realizá-la. Contudo, reuniremos neste capítulo a construção jurídica (doutrinária e jurisprudencial) do conceito de normas gerais e normas específicas a partir das qualidades que elas devem ter para que possam ser consideradas como tal.

Humberto Ávila (2023, p. 92-93) ensina que os “conceitos jurídicos indeterminados” fazem referência a significados lexicais (conceitos) normativos (jurídicos) caracterizados pela indeterminação. No caso da expressão “normas gerais”, estamos diante de uma indeterminação semântica caracterizada pela vagueza. Conforme ensina Hyde (2008), citado por Humberto Ávila (2023, p. 53-54), significado vago é aquele cuja aplicabilidade é imprecisa, por não ser possível demarcar uma fronteira exata separando a extensão positiva dos predicados de sua extensão negativa.

Ainda sobre os conceitos jurídicos indeterminados, Engisch (2001, p. 209) destaca que é possível distinguir neles um *núcleo* conceitual e um *halo* conceitual. Segundo o autor, sempre que existir uma noção clara do conteúdo e da extensão de um conceito, estaremos diante do núcleo conceitual. Por sua vez, quando começam a surgir dúvidas, também começa o halo do conceito.

O aprofundado exame do conceito de normas gerais é indispensável para que seja possível identificar e definir o alcance e a extensão da competência legislativa concorrente, em especial sobre a matéria de licitações e contratos públicos, prevista no art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Este, portanto, é o objetivo do presente capítulo.

Com esse propósito, iremos realizar, inicialmente, o cotejo histórico da utilização do termo normas gerais nas constituições brasileiras. Em seguida, faremos uma revisão da literatura jurídica, abordando algumas questões controvertidas que serão analisadas a partir de referências bibliográficas, para que o leitor possa saber como a doutrina vem apreciando e se posicionando a respeito do tema. Esse conhecimento é salutar para que possamos, logo em seguida, realizar a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o conceito, o alcance e a aplicabilidade das normas gerais.

Estudaremos o comportamento da jurisprudência sobre a matéria em debate. Analisaremos se ela tende a uma posição centralizadora, fortificando a competência da

União, ou se a um posicionamento mais federativo, reconhecendo a competência estadual e municipal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a ser analisada se limitará às decisões que tratam das normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos.

Advertimos desde já que o presente capítulo não tem a mínima pretensão de resolver o tema a ponto de estabelecer com precisão a extensão do conceito de normas gerais. A discussão em torno do referido termo há muito é objeto de debate na doutrina jurídica, conforme adverte Carmona:

A questão vem sendo debatida na doutrina jurídica de longa data, com destaque para os textos pioneiros de Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Rubens Gomes de Sousa e Geraldo Ataliba, sem embargo de diversos escritos mais recentes que contribuíram decisivamente para o aprofundamento do tema, como o de Tercio Sampaio Ferraz Júnior, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Raul Machado Horta, Carlos Ari Sundfeld, Adilson Abreu Dallari e Washington Peluso Albino de Souza (Carmona, 2010, p. 15).

A origem do problema, conforme visto no capítulo anterior, surgiu com a partilha federativa, a qual deu origem às conhecidas classificações de poderes enumerados e poderes remanescentes e de poderes explícitos e implícitos. Moreira Neto (1988) pontua que tudo seria muito simples e geométrico se não existissem certas competências que, por um motivo ou outro, pudessem ser exercidas tanto pela União quanto pelos Estados. Anota ainda o mencionado autor que, essa existência de poderes compartilhados levou a uma terceira classificação: poderes exclusivos e poderes concorrentes.

Ferreira Filho (2003) ensina que quando há uma separação radical das competências dos entes federativos, onde cada um cobre uma matéria, desde o âmbito geral até o específico, estaremos diante da chamada competência privativa ou reservada. Por sua vez, também conforme o mencionado autor, estaremos diante da competência concorrente quando um tema for atribuído concorrentemente a entes federativos diversos, contudo, em níveis diversos: a um, o âmbito geral (normas gerais); a outro, âmbito específico.

Ainda sobre a competência concorrente, vale destacar que ela pode ser de duas espécies. Sobre o tema, vale transcrever o que ensina Ferreira Filho:

Cumprir notar que a competência concorrente pode ser de duas espécies: cumulativa e não-cumulativa.

A cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro. Esses entes podem legislar sobre a matéria. Claro está que, por um princípio lógico,

havendo choque entre norma estadual e norma federal num campo de competência cumulativa, prevalece a regra da União.

É o que exprime o brocardo alemão: *Bundesrecht bricht Landesrecht*.

A não-cumulativa é que propriamente estabelece a chamada repartição “vertical.” Com efeito, dentro de um mesmo campo material (concorrência “material” de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União –, que fixa os princípios e as normas gerais, deixando-se ao ente federativo, que é o Estado-membro, a complementação. Diz-se, por isto, que cabe ao Estado-membro uma competência “complementar”. Admite-se até que, à falta dessas normas gerais, o Estado-membro possa suprir essa ausência (competência “supletiva”). Entretanto, quem supre, complementa. A norma que vem suprir um branco, evidentemente, complementa o ordenamento. Da mesma forma, quem complementa de certo modo supre, já que fecha um claro ao desdobrar a norma geral. Dessa correlação nasce o emprego impróprio das expressões competência “complementar” e competência “supletiva”, em que incidem, por vezes, os próprios textos constitucionais (como era o caso do art. 8º, parágrafo único, da Constituição anterior). A essas expressões a Constituição vigente preferiu outra: competência “suplementar”, com igual ambigüidade (Ferreira Filho, 2003, p. 166-167).

A Constituição Federal de 1988, adverte Ferreira Filho (2003), adota tanto a técnica vertical quanto a técnica horizontal, conforme é possível depreender dos arts. 22, 23, 24 e 30, por exemplo. A partir dos §§ 1º ao 4º do art. 24 da Constituição vigente é possível verificar que a competência concorrente é de caráter não-cumulativo. Há, portanto, dois níveis previstos: a) o das normas gerais; b) o de complementação (ou suplementação). Contudo, vale destacar que não foi o constituinte de 1988 quem primeiro adotou a técnica da competência concorrente limitada (não-cumulativa), bem como utilizou o termo normas gerais no Brasil pela primeira vez.

A história da utilização do termo normas gerais na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 18 de setembro de 1946, por exemplo, é um tanto quanto inusitada e, talvez por isso, sinaliza bem a dificuldade do tema. O referido termo foi utilizado<sup>1</sup> no art. 5º, XV, alínea b, da Constituição de 1946, o qual previa que era da competência da União legislar sobre normas gerais de direito financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde e, por fim, de regime penitenciário (Brasil, 1946).

A redação do mencionado dispositivo foi inserida a partir de proposta formulada pelo então deputado federal Aliomar Baleeiro, que depois veio a ocupar cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Segundo o próprio responsável pela redação do texto constitucional daquele dispositivo, o termo “normas gerais” não passava de um compromisso político. Isso porque, havia naquele momento uma enorme resistência política que receava uma centralização legislativa da União.

---

<sup>1</sup> Essa não foi a primeira vez que a expressão “normas gerais” foi utilizada em texto constitucional no Brasil. Conforme veremos a seguir, a Constituição de 1934 também se valeu da referida expressão.

Rubens Gomes de Sousa (1985) revelou que Aliomar Baleeiro confessou-lhe que a expressão “normas gerais” não era dotada de qualquer sentido para além de um compromisso político. Segundo o autor, a ideia daquele constituinte era de apenas atribuir competência privativa para a União legislar em matéria tributária e de se evitar, de tal forma, a guerra fiscal entre os estados-membros. Nos conta Rubens Gomes de Sousa:

Algo existe naquele livrinho "Andaimas da Constituição", em que ele confessa que sua primeira idéia, primeira e última, era atribuir à União competência para legislar sobre direito tributário, amplamente e sem a limitação contida no conceito de normas gerais, desde que esta legislação tivesse a feição de uma lei nacional, de preceitos endereçados ao legislador ordinário dos três poderes tributantes: União, Estados e Municípios. A única limitação, que ele próprio enxergava, era a de se tratar de preceitos comuns aos três legisladores. Afora isso, ele não via e não achava necessário delimitar, de outra maneira, a competência que queria fosse atribuída ao Legislador da União que já então ele concebia, neste setor e em outros paralelos, não como federal, mas sim como nacional. Entretanto, ele encontrou resistência política, de se esperar e muito forte, em nome da autonomia dos Estados e da autonomia dos Municípios, em nome de temores justificados ou não, de se abrir uma porta pela qual se introduzisse o fantasma da centralização legislativa. Falou-se nada menos do que na própria destruição do regime federativo, todos os exageros verbais, que o calor do debate político comporta e o próprio Aliomar Baleeiro encontrou uma solução de compromisso, que foi a de delimitar-se essa competência, que ele queria ampla, pelas normas gerais, expressão que, perguntado por mim quanto ao sentido que ele dava, no intuito de ter uma forma de interpretação autêntica, ele me confessou que não tinha nenhuma, que nada mais fora do que um compromisso político, que lhe havia ocorrido e que tinha dado certo. O importante era introduzir a idéia; a maneira de vestir a idéia, a sua roupagem era menos importante do que o seu recebimento no texto constitucional e o preço deste recebimento foi a expressão "normas gerais", delimitativa, sem dúvida, no âmbito da competência atribuída, mas em termos que nem ele próprio, Aliomar, elaborara ou raciocinara. Era o puro compromisso político (Sousa, 1985, p. 4-5).

Vale destacar que o termo “normas gerais” já havia sido adotado também na Carta de 1934, onde já envolvia a competência concorrente, conforme art. 5º, XIX, alínea i, e o § 3º do mesmo artigo (Brasil, 1934). Esse último dispositivo já asseverava que a competência federal para legislar sobre determinadas matérias não excluía a competência estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias, com o fim de atender às peculiaridades locais, suprir lacunas ou deficiências da própria legislação federal, sem dispensar a exigência desta.

Com o advento da Constituição de 1937, conhecida como polaca em razão da sua inspiração na Constituição polonesa de 1935, houve uma exacerbação dos poderes do Presidente da República, de forma que a autonomia dos Estados-membros restou reduzida (a exemplo da revogação de todas as Constituições estaduais do segundo período republicano). Dentre a forma de distribuição de competências da referida constituição,

não houve a utilização do termo normas gerais. O mencionado termo, como dito anteriormente, só voltou ao texto constitucional no ano de 1946.

Importante destacar o fato de que a Constituição de 1937, em seu art. 16, inciso XXVII, utilizou o termo “normas fundamentais” no que concerne a competência privativa da União para legislar sobre a defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança, bem como que, de acordo com o art. 18, era possível que os Estados também legislassem sobre as referidas matérias (Brasil, 1937). Embora tal fato insinue alguma semelhança nas pretensões dos constituintes de 1937 e 1946, não é possível dizer, ao menos no presente estudo, que os termos “normas fundamentais” e “normas gerais” sejam, de algum modo, equivalentes – em especial pela já apontada ausência de consenso jurisprudencial e doutrinário sobre o que vem a ser “normas gerais”.

Após o Golpe Militar de 1964 e a promulgação da Constituição de 1967, embora tenha ocorrido um alargamento das competências da União, os Estados-membros, por força do art. 8º, §2º, possuíam a competência para legislar supletivamente sobre determinadas matérias e, mais uma vez, encontramos o termo normas gerais no texto constitucional (Brasil, 1967). Apesar das diversas modificações provocadas no texto em decorrência dos sucessivos atos institucionais, o termo “normas gerais” permaneceu na redação do art. 8º após a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (Brasil, 1969) – ou da Carta de 67, como preferem alguns autores, a exemplo de José Cretella Júnior (1989).

Atualmente, a Constituição Federal faz menção à expressão normas gerais nos seguintes dispositivos: art. 22, XXI e XXVII; art. 24, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; art. 40, § 22; art. 61, § 1º, II, alínea d; art. 134, § 1º; art. 142, § 1º; art. 146, III; Seção I do Capítulo II do Título VI; art. 169, § 7º; art. 204, I; art. 209, I; art. 219-B, § 1º; art. 236, § 2º (Brasil, 1988).

Importante fazermos um destaque acerca da posição da competência concorrente sobre o tema de nossa pesquisa dentro da estrutura da Constituição Federal de 1988. Para tanto, cumpre transcrever, inicialmente, as considerações feitas por Marçal Justen Filho a respeito do assunto:

Deve ter-se em vista que a CF/88 considerou o tema de licitação e contratação administrativas como merecedor de um tratamento peculiar, como se extrai do cotejo dos arts. 22 e 24.

No art. 22, a CF/88 disciplinou a competência legislativa privativa da União. No art. 24, está regulada a competência legislativa concorrente das diversas entidades federativas. O §1º do art. 24 estabelece que, no âmbito da legislação concorrente, a União se limitaria a estabelecer as “normas gerais”.

Seria de supor que a competência da União para editar normas gerais sobre licitação e contratação administrativas estivesse albergada no art. 24, §1º. Porém, assim não o é. A CF/88 disciplinou o tema no corpo do art. 22, cujo inc. XXVII trata da matéria. O art. 22 contém apenas uma outra hipótese relativa a “normas gerais” (Justen Filho, 1993, p. 14).

Para Niebuhr (2023, p. 32), a previsão relativamente a competência para a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação deveria estar contida dentro do art. 24 da Constituição Federal, e não no rol do art. 22. Isso porque, segundo o autor, é o art. 24 da Constituição que versa sobre competência concorrente, de modo que o inciso XXVII do art. 22 se tornou corpo estranho no rol das competências privativas.

Carmona (2010), assim como Niebuhr (2023), nota que o ambiente normativo próprio do disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal é aquele proclamado no art. 24. Contudo, Carmona (2010) entende que a razão para que o constituinte não tenha inserido tal norma no artigo sobre competência concorrente foi a ausência do Município no *caput* do dispositivo<sup>2</sup>. Segundo o autor, pretendeu o constituinte deixar evidente que o Município possui competência para editar sua própria lei de licitações e contratos.

Por sua vez, Marçal Justen Filho (1993, p. 14), ao qual nos filiamos, ensina que a estruturação constitucional da competência legislativa sobre licitações e contratos não foi meramente casual. Segundo o autor, o tratamento da matéria no corpo do art. 22 reputa a vontade constitucional de não reconduzir as “normas gerais sobre licitação e contratação administrativas” à vala comum dos casos. Isso porque, a vontade do constituinte foi de reforçar a atuação da União na disciplina legislativa sobre o tema<sup>3</sup>, orientando a exclusão de interpretações restritivas aos enunciados.

Embora existam as divergências apontadas sobre os motivos, acertos ou desacertos do constituinte de 1988 ter optado por inserir a previsão da competência legislativa em um ou outro dispositivo, é pacífico que os municípios possuem competência para legislar sobre licitações e contratos administrativos, cabendo à União legislar quanto às normas gerais sobre o assunto.

Pois bem. Conforme visto a partir do cotejo histórico, o legislador constitucional tem demonstrado simpatia pela utilização do termo normas gerais e pela adoção das competências legislativas concorrentes nas constituições brasileiras desde o ano de 1934

---

<sup>2</sup> O argumento utilizado por Carmona (2010) é passível de crítica, em especial pelo fato de que diversos temas presentes no rol do art. 24 da Constituição Federal de 1988 são também de competência dos municípios.

<sup>3</sup> Marçal Justen Filho (1993, p. 14) ainda destaca que a Constituição Federal de 1988 não se satisfiz em atribuir competência para edição de normas gerais sobre licitações e contratos, mas acrescentou “em todas as suas modalidades”.

até os dias atuais. Ocorre que, a despeito do destacado comportamento dos constituintes, ainda perdura a dificuldade em precisar o critério distintivo do que sejam normas gerais e do que sejam normas específicas.

Passaremos, no tópico a seguir, a realizar uma revisão na literatura jurídica em torno do conceito de normas gerais e normas específicas. Sintetizaremos os diversos entendimentos doutrinários sobre normas gerais, apontando os principais autores que se debruçaram sobre o tema. Ao final, identificaremos se há elemento(s) comum(uns) das diversas ideias dos autores sobre o conceito de normas gerais, estabelecendo, ainda, o seu alcance e principais efeitos.

### 3.1 SISTEMATIZAÇÃO DOS ENTENDIMENTOS DOUTRINÁRIOS

A dificuldade para a definição de um conceito de normas gerais se inicia desde a indagação a respeito da possibilidade de tal conceito abranger todos os ramos do Direito ou se, contrariamente, o tratamento deve ser feito a partir de cada ramo jurídico. Carmona (2010) anota ser perfeitamente possível – e necessário – um tratamento genérico, abrangente de todos os ramos do Direito, acerca do conceito de normas gerais, para, depois disso, identificar eventuais especificidades de cada ramo jurídico.

Moreira Neto (1988) aponta que o piauiense Cláudio Pacheco (1958), constitucionalista e jus-históriógrafo, foi um dos que mais trouxe sobre o assunto, em especial sobre a dificuldade em se estabelecer um conceito uniforme de normas gerais. Em sua clássica obra *Tratado das Constituições Brasileiras*, Cláudio Pacheco ensina:

Quando retrai a competência de legislar da União Federal para o traçado das “normas gerais”, a Constituição está lhe conferindo o mais importante da legislação sobre essas matérias, mas está lhe sonogando o maior e mais efetivo provimento. [...] Surge logo a dificuldade de estabelecer um conceito apriorístico e uniforme de normas gerais, que sirva de chave ou de equação para selecionar, entre as numerosas preceituações que as matérias comportam, quais as que podem ser retidas, como “gerais”, na competência superior da União. Pode-se dizer, por exemplo, em pleno âmbito das expressões imprecisas, que as normas gerais serão os lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação. Pode-se conceituar ainda, pelo efeito indireto e fracionário de negativas, que serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não condicionarão a aplicabilidade e adaptabilidade, que não descerão a minúcias e requisitos. Mas em nada disto estará um conceito compacto, previdente e seletivo, que possa servir de critério único para decidir entre o que sejam normas gerais e o que sejam normas especiais ou específicas (Pacheco, 1958, p. 255-272).

Apesar dos malogros<sup>4</sup> para a construção de um conceito apriorístico de normas gerais, conforme ressaltado por Moreira Neto (1988), os tributaristas pátrios não se desestimularam em tentar estabelecer tal conceito. Segundo o mencionado autor, na impossibilidade de chegarem a uma definição geral, os juristas na área de direito tributário passaram a selecionar critérios a partir de método analítico.

A primeira tentativa, aponta Moreira Neto (1988), foi feita por Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto (1949, p. 41), estabelecendo três critérios excludentes, quais sejam: 1) *não são normas gerais* as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público; 2) *não são normas gerais* as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos com exclusão de outros da mesma condição ou espécie; 3) *não são normas gerais* as que se afastem dos aspectos fundamentais, descendo a pormenores ou detalhes. Como características positivas, Carvalho Pinto, citando o jurista italiano Geremia Broccoli, adota a extensibilidade a todas as pessoas jurídicas de direito público e a todos os ramos do direito financeiro, aceitando, por isso, como generalidade<sup>5</sup> da norma, a que se deriva “do caráter irrestrito de sua aplicação a todas as situações idênticas e homogêneas” (Pinto, 1949, p. 28 e 31), conforme reproduz Moreira Neto (1988).

Embora engenhosas, as proposições formuladas por Carvalho Pinto (1949) não ficaram isentas de algumas considerações e críticas feitas pela doutrina pátria. Sousa (1954, p. 14), sobre as proposições mencionadas, comenta que a primeira delas leva à conclusão de que “*só será norma geral a regra que se aplique igualmente à União, ao Estado e ao Município.*” Segundo o autor, essa conclusão é endossada por Sá Filho, mas combatida por Aliomar Baleeiro, por exemplo, o qual observa, quanto ao direito financeiro, de que desde que certos institutos ou situações, por efeito de preceitos constitucionais, sejam próprios ao Estado ou ao Município, não há razão para que as

---

<sup>4</sup> Moreira Neto (1988) aponta as investidas para a construção do conceito de normas gerais, citando o esforço da Comissão constituída pelo Ministério da Fazenda em 1946 para elaborar o projeto do Código Tributário Nacional, assim como os diversos trabalhos doutrinários desenvolvidos individualmente ou coletivamente, referindo-se, como exemplo, a mesa-redonda de que dá conta a resenha Finanças em Debate (vol. 1, Rio, 1952), mencionada por Cláudio Pacheco (1958).

<sup>5</sup> Sobre o aspecto da generalidade, Carvalho Pinto (1949), citado por Alice Borges (1991), diz que não é qualquer lacuna, omissão ou silêncio que autorizam a emissão de norma geral, mas apenas onde esta seja necessária, indispensável e essencial à plena atuação do sistema. Ainda segundo Carvalho Pinto (1949), as normas gerais não de ser regras de relevância, não propriamente pela generalidade, mas pelo critério da essencialidade, isto é, por serem essenciais.

normas gerais não os focalizem. Sobre essa primeira conclusão, Sousa (1954) faz duas ressalvas.

A primeira ressalva é que não se pode entender a especificação do conceito de normas gerais no sentido de que seja possível à União ditá-las tão somente para as outras duas entidades políticas, eximindo-se, ela própria, da sua observância. A segunda ressalva é que não se poderá aceitar como norma geral aquela que, embora formulada em termos genéricos, entretanto, tenha a sua aplicabilidade limitada a situação que materialmente só possa ocorrer em determinado Estado ou em determinado Município.

Em relação a segunda proposição formulada por Carvalho Pinto (1949), Sousa (1954) aponta que esta leva à conclusão de que a norma geral, para ser considerada como tal, exige-se que ela intencione o conjunto das situações ou institutos jurídicos de uma mesma condição ou espécie. Ainda segundo Sousa (1954, p. 15), parece certo de que a segunda proposição possa ser admitida, desde que ocorra, de fato ou de direito, uma discriminação interestadual ou intermunicipal, mas não se pretendermos levar a regra de generalidade mais além desse limite, de forma que ela se tornará excessivamente restritiva do próprio alcance do conceito de norma geral. Como exemplo, Sousa (1954) aponta que regras uniformes sobre prescrição não seriam normas gerais, unicamente porque a prescrição é apenas uma dentre as várias modalidades de extinção das obrigações – de modo que normas gerais seriam apenas as relativas à extinção, *latu sensu*, das obrigações, mas não, no exemplo figurado, as relativas à prescrição, ou ao pagamento, ou à compensação.

Por último, Sousa (1954) diz que a terceira conclusão que se pode chegar a partir da terceira proposição formulada por Carvalho Pinto (1949) é a de que se nega o caráter de norma geral à que regule pontos de detalhe. Sobre isso, o autor levanta o questionamento do que deve ser entendido como detalhe, advertindo que “*não será detalhe o aspecto específico, apenas porque seja suscetível de sistematização genérica juntamente com outros igualmente específicos*” (Sousa, 1954, p. 15). Ainda segundo o autor, fazendo referência a Sá Filho e Baleeiro, haverá casos em que a regulamentação do detalhe estará na própria essência da norma geral, com o objetivo de assegurar a observância do princípio no próprio funcionamento do instituto jurídico por ele regulado. Destaca, por fim, que a norma geral não é necessariamente regra de conceituação tão somente, mas também regra de atuação.

Geraldo Ataliba (1969) é outro importante tributarista citado por Moreira Neto (1988). Para aquele, a norma geral cabe tão somente em área de atrito e em lacunas

constitucionais passíveis de preenchimento por qualquer dos setores parciais, advertindo, com precisão, que, a pretexto de editar normas gerais, não é possível regulamentar-se a atividade de uma determinada pessoa jurídica de direito público, pois seria uma ingerência inconstitucional do Legislativo Federal na organização e funcionamento dos Estados e Municípios. Conforme vimos no capítulo anterior, tal ingerência significa uma restrição da autonomia<sup>6</sup> dos demais entes federativos.

Nesse sentido, Adilson Abreu Dallari (1970), citado por Moreira Neto (1988), voltado para o tema da licitação, considera normas gerais as que são aplicáveis, de maneira uniforme, a todos os entes públicos e a todas as situações jurídicas da mesma espécie.

Para além do direito financeiro, Moreira Neto (1988) cita que Marco Aurélio Greco, o qual entende que à União cabe apenas fixar linhas mestras e, aos Estados, fazer previsão minudenciada, de tal forma que a norma geral jamais poderá esgotar a disciplina de qualquer interesse de que vier a tratar.

Pontes de Miranda (1967), também citado por Moreira Neto (1988), escolhe caracterizar as normas gerais como aquelas que são fundamentais, estabelecendo diretrizes e regras jurídicas amplas, limitadas e que não esgotam o assunto em questão.

Diversos outros doutrinadores que também se debruçaram sobre o estudo do conceito de normas gerais, a exemplo de Américo Servidio, Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho, Alcino Pinto Falcão, Sahid Maluf, José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Elival Ramos, Eros Roberto Grau, dentre outros, poderiam ser aqui citados. Todavia, considerando a limitação do presente estudo e o seu objetivo, não apresentaremos aqui as conclusões sobre o tema do considerável número de doutrinadores.

Divulgando e sistematizando as conclusões esparsas sobre o tema de diversos doutrinadores, dentre os aqui já citados e de outros, Moreira Neto (1988) se encarregou de arrolar oito características comuns e frequentemente indicadas das normas gerais e os respectivos juristas que compartilham do mesmo entendimento. O referido rol foi ampliado por Carmona, o qual passou a apontar quatorze entendimentos diversos, muitas vezes complementares uns dos outros, conforme transcrição a seguir:

---

<sup>6</sup> Vale relembrar que Medauar (2018) pontua que a autonomia política se desdobra em autoadministração e a autolegislação, as quais, de forma combinada, significam a independência para exercer suas atividades administrativas e legislar nessa matéria, no que for atinente à respectiva competência.

1. *São principiológicas, ou seja, estabelecem princípios, diretrizes, fundamentos, critérios básicos, linhas mestras* – Alice Gonzales Borges, Burdeau, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Eros Roberto Grau, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda, José Afonso da Silva, Hely Lopes Meirelles, Marco Aurélio Greco, Maunz, Ottmar Bühler, Paulo de Barros Carvalho, Roque Antonio Carrazza;
2. *São nacionais, aplicando-se indistinta e uniformemente em todo território nacional pelos entes públicos* – Adilson Abreu Dallari, Alice Gonzales Borges, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Geraldo Ataliba, Hely Lopes Meirelles, José Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho;
3. *Devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas* – Adilson Abreu Dallari, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Pinto Falcão;
4. *Visam prevenir conflitos de atribuições entre as entidades locais, nos assuntos de competência concorrente das ordens federadas* – Alice Gonzales Borges, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Geraldo Ataliba, Hely Lopes Meirelles;
5. *Só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflitos* – Geraldo Ataliba, Paulo de Barros Carvalho, Roque Antonio Carrazza;
6. *Visam uniformizar o essencial sem cercear o acidental* – Alice Gonzales Borges, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto;
7. *Devem referir-se a questões fundamentais* – Adilson Abreu Dallari, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda;
8. *São limitativas na medida em que limitam, como princípios, a União, os Estados, os Municípios, o DF e os particulares* – Diogo de Figueiredo Moreira Neto;
9. *São limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados, DF e Municípios* – Adilson Abreu Dallari, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda, Lúcia Valle Figueiredo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho;
10. *Sempre que existir a previsão de norma geral existe competência estadual sobre a matéria* – Marco Aurélio Greco;
11. *Não podem representar instrumentos de regulação da atividade de uma pessoa pública por outra também pública* – Geraldo Ataliba;
12. *Não são normas de aplicação direta* – Burdeau, Cláudio Pacheco;
13. *São as que cuidam de determinada matéria de maneira ampla* – Adilson Abreu Dallari;
14. *Estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos* – Lúcia Valle Figueiredo (Carmona, 2010, p. 57-58).

Podemos acolher, portanto, que é uma tarefa desafiadora dizer o que é norma geral. Dallari (1970, p. 20) salienta que “*parece ser mais fácil chegar à norma geral pelo caminho inverso, dizendo o que não é norma geral.*” Foi assim que Cláudio Pacheco (1959) e Carvalho Pinto (1949), como transcrito anteriormente, também fizeram ao tentar estabelecer parâmetros para definir norma geral.

Frente à complexidade de pensamentos, aponta Moreira Neto (1988), há um elemento comum a ser destacado dentre todas as afirmações sobre normas gerais: a irrecusável ideia de que há um sentido limitativo nas normas gerais. Segundo o autor, esse sentido limitativo seria uma *sobrecharacterística* da norma geral, a qual deu o nome de conceito-limite. Sobre isto, conclui Moreira Neto:

As normas gerais, enquanto normas, são impositivas de limites. O que as torna peculiares, todavia, são seus endereçamentos no contexto de poder organizado numa federação.

Eles endereçam limites, ao mesmo tempo, para os legisladores federais e estaduais embora possam estendê-los para os aplicadores federais e, eventualmente, os estaduais: nessa plurivalência, sua peculiaridade; que a torna [...] um *tertium genus* normativo (Moreira Neto, 1988, p. 152).

Em conclusão, Moreira Neto conceitua normas gerais como sendo:

[...] declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalham, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. (Moreira Neto, 1988, p. 159)

É importante destacar que a noção de conceito-limite das normas gerais já havia sido trazida anteriormente por Hely Lopes Meirelles. Segundo ele, citado por Alice Gonzales Borges (1991, p. 39):

O que a Constituição atribui à União, é a faculdade de *legislar* sobre normas gerais. Legislar é editar regras gerais de conduta, não é intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões estandardizados nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer *normas gerais* de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses lindes, a ação federal atentarà contra a autonomia estadual e municipal, e incorrerá em inconstitucionalidade (Meirelles, 1981, p. 438).

Alice Gonzales Borges (1993), valendo-se da lição de José Afonso da Silva, ainda distingue as normas gerais em duas espécies: a) normas gerais de conteúdo e b) normas gerais de aplicação. Segundo a autora, as *normas gerais de conteúdo* são as que instrumentalizam de forma direta, desenvolvem princípios constitucionais, cujo disciplinamento uniforme possa tornar legítima a integral realização do preceito que os fundamenta – deixando o necessário espaço para que as normas locais apliquem seus comandos. Por outro lado, a autora chama de *normas gerais de aplicação* aquelas que impõem *comportamentos uniformes* a toda a Administração, evitando atritos, colidências, discriminações, entre uns e outros, ao passo que também pretendem realizar princípios constitucionais, mas de forma mais indireta.

Uma vez analisada a doutrina em torno da definição de normas gerais que pode ser utilizada, de forma genérica, por todos os ramos do Direito, é essencial que passemos

em seguida a identificar eventuais especificidades que envolvam a matéria de licitações e contratos.

Marçal Justen Filho (2021) adverte não existir uma solução aritmética para determinar os limites do conceito de norma geral sobre licitações e contratos administrativos, o que não é diferente dos outros ramos do Direito, conforme vimos. Todavia, pontua o referido autor, que a indeterminação do conceito de norma geral não significa ausência de limites, uma vez que a Constituição Federal de 1988 não atribuiu à União a competência legislativa privativa para dispor ilimitadamente sobre o tema<sup>7</sup>. Apenas a edição de normas gerais em matéria de licitações e contratos que ficou reservada à União. Isso significa que, normas não gerais editadas pela União, apenas a ela se aplica.

Reconhecendo que a Constituição reservou competência legislativa específica para cada nível federativo legislar sobre licitações e contratos, Marçal Justen Filho (1993, p. 12) adverte que, caso fosse da União toda a competência para legislar sobre a matéria de licitações e contratos, a Constituição de 1988 não teria utilizado a expressão “normas gerais”, mas sim, adotado cláusulas semelhantes àquelas previstas no direito civil, comercial, penal etc.

Sobre a limitação da competência legiferante da União, Alice Borges (1991) adverte que, em nosso ordenamento jurídico-constitucional, a noção de normas gerais significa uma restrição ao legislador federal, e não um salvo-conduto generalizado. Ainda segundo a autora, quando diz a Constituição Federal que a União, em matéria estabelecida, expedirá apenas normas gerais, isso significa que esse mesmo ordenamento não quer que ela discipline, de forma integral, todos os seus aspectos. A propósito, ensina a autora:

Quando o constituinte quer que o legislador nacional discipline tudo, exaustivamente, sobre determinado assunto, não se refere a normas gerais. Assim é que a Constituição não diz que compete à União legislar sobre *normas gerais* de direito penal, ou *normas gerais* de direito comercial: diz que lhe cabe legislar sobre esses ramos do direito, *tout court*. O fato, mesmo, de aludir o Texto Maior a normas gerais, importa o reconhecimento de que alguém mais pode, *também*, legislar aquela matéria (Borges, 1991, p. 27).

Floriano de Azevedo Marques Neto (1995) adverte que, quando estamos diante da matéria de licitações, fica bastante sensível a questão da autonomia dos entes subnacionais. Isso porque, para o autor, o procedimento licitatório nada mais é do que um

---

<sup>7</sup> A Constituição Federal de 1988 fixou o direito civil, o direito comercial, o direito penal, por exemplo, como matérias que apenas a União detém a competência, portanto, privativa, para legislar.

meio exigido legalmente para a Administração atingir uma finalidade de interesse público, seja um serviço, uma melhoria, um bem etc. Assim, considerando que o dever de licitar e os princípios a serem respeitados nesse intento estão impostos pela Constituição Federal, as normas gerais federais deveriam se limitar a definir a forma básica de concretização de tais princípios.

No que diz respeito a Lei 8.666/93, Jessé Torres Pereira Junior (2007, p. 19) conclui que seria norma geral toda disposição que ali estava contida que se mostrasse indispensável para implementar os princípios constitucionais da Administração Pública e aqueles previstos em seu art. 3º (Brasil, 1993). Segundo Jessé Torres Pereira Junior:

Definindo-se princípio como a proposição geral e abstrata que permeia e orienta todo o sistema de normas ou de conhecimentos a que se refere, não se compreenderá desrespeito a qualquer deles, sob pena de fraudar-se a diretriz magna de submeter à competência pública todos aqueles que pretendam contratar com a Administração (Pereira Junior, 2007, p. 19).

É nesse sentido que Marçal Justen Filho (2021) ensina que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem observar as normas gerais editadas pela União, mas que são titulares do poder jurídico para as normas especiais relativamente às suas licitações e contratações. Adverte o autor que a União não dispõe de competência para eliminar a competência legislativa dos demais entes. E, quando se verificar a existência de determinado dispositivo de uma lei federal de licitações que possua caráter específico, isso não significa que seja inconstitucional. Ronny Charles Lopes Torres, sobre a edição de norma não geral pela União, esclarece que:

O dispositivo terá validade constitucional, mas, no que tange ao regramento específico, sua disposição não afetará ou vinculará os outros entes federativos (Estados, Município e DF), mas apenas a União. Obviamente, na hipótese de um dispositivo federal que tente reger apenas as relações contratuais de natureza específica, adentrando em minúcias relativas aos outros entes, que não a União, haverá inconstitucionalidade (Torres, 2021, p. 51).

É em razão dessa limitação da competência legislativa que reside a importância em distinguirmos as normas gerais e não gerais em matéria de licitações.

Conforme dito na introdução do presente trabalho, a polêmica em torno da indistinção das normas gerais e específicas em diplomas legais que tratam sobre licitações e contratos e de sua aplicação, em caráter nacional, é antiga. Irene Patrícia Nohara (2019) lembra que o art. 85 do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, determinava a aplicação de suas “normas gerais” aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. Ainda segundo os autores, aquela técnica legislativa provocou muitas confusões, pois

obrigava o intérprete a ter de distinguir, sem qualquer orientação específica, as normas gerais das normas específicas.

Marçal Justen Filho (2021), de forma parecida com o que fez Alice Borges (1993), ensina que a norma geral em matéria de licitações e contratos pode ser identificada por seu conteúdo ou por sua finalidade. Segundo o autor:

O critério de conteúdo para identificar a norma geral funda-se na natureza das matérias disciplinadas. Segundo esse enfoque, as normas gerais versam sobre temas essenciais e fundamentais, que dão identidade a um determinado instituto pertinente à licitação ou à contratação administrativa. Assim, seriam normas gerais aquelas que consagravam a definição de contrato administrativo, de licitação, de projeto básico etc. (Justen Filho, 2021, p. 19).

No tocante a norma geral quanto à finalidade, ensina o mencionado autor:

O critério de finalidade preconiza que a norma geral versa sobre temas cujo tratamento uniforme, no âmbito de todos os entes federativos, for indispensável para promover a segurança jurídica e outros valores protegidos constitucionalmente. Assim se passaria com as hipóteses de contratação direta, com a disciplina da resolução do contrato administrativo etc. (Justen Filho, 2021, p. 19).

Pois bem. Conforme leciona Alice Borges (1993), o primeiro ponto que merece ser destacado é que, entre as *normas gerais de conteúdo* e as *normas gerais de aplicação*<sup>8</sup>, é sobre estas últimas que reside a dificuldade de identificá-las. Isso porque, segundo pontua a mencionada autora, as normas gerais de aplicação, conceitualmente,

destinam-se a conjurar a possibilidade do estabelecimento de tratamentos discriminatórios entre licitantes e contratados das diversas unidades federadas, evitando colidências, atritos, e assegurando amplamente o princípio da isonomia entre essas ordens (Borges, 1993, p. 104).

Ocorre que, conforme Borges (1993), o legislador federal foi mais longe do que essa concepção tradicional da espécie<sup>9</sup>, procurando estabelecer comportamentos uniformes para prevenir fraudes, por exemplo, exagerando e descendo a casuísmos inadmissíveis.

Dessa forma, o problema se concentra em saber quais são as *normas gerais de aplicação* que o legislador federal, dispendo de caráter nacional, pode estabelecer como de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

---

<sup>8</sup> Ou normas gerais quanto à finalidade, conforme classifica Marçal Justen Filho (2021).

<sup>9</sup> Tal constatação feita por Alice Borges sobre a Lei 8.666/93 pode também ser observada na Lei 14.133/2021, conforme será demonstrado no decorrer do estudo.

Uma vez definidos os limites e os efeitos da edição de normas em matéria de licitações e contratos pela União, passaremos a abordar a forma como a doutrina aponta para que se identifique uma norma como sendo norma geral ou norma específica.

Sobre conceitos jurídicos indeterminados, Karl Engisch (2001), citado por Carmona (2010), ensina que existem um *núcleo conceitual* e um *halo conceitual*. O segundo autor conclui que sempre que tivermos uma noção clara do conteúdo e da extensão de um conceito, estaremos no domínio do núcleo conceitual. Por sua vez, onde as dúvidas começam, começa o halo do conceito. Carmona acrescenta:

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que uma palavra é um signo e um signo supõe um significado. Mesmo os conceitos vagos, fluidos ou imprecisos tem algum conteúdo mínimo indiscutível, pois tem uma zona de certeza positiva – dentro do qual ninguém duvidaria do cabimento da aplicação do significado da palavra – e uma zona de certeza negativa – dentro do qual ninguém duvidaria do descabimento da referida aplicação; as dúvidas, por conseguinte, tem cabimento no intervalo entre ambas zonas (zona circundante) (Carmona, 2010, p. 65).

Ronny Charles Lopes Torres (2021, p. 51), voltado para a matéria de licitações e contratos, arrisca dizer ser “*possível distinguir disposições que de maneira clara se apresentam como materialmente gerais, bem como disposições que manifestamente não parecem deter tal condição.*” Ainda segundo o autor, outras disposições, por sua vez, exigem maior reflexão para que se construam soluções corretas em relação a esta classificação.

No quadrante das normas que se apresentam de maneira clara como materialmente gerais, Torres (2021) defende que são aquelas que tratam sobre: a) criação de modalidades licitatórias; b) regras de restrição à participação na licitação; c) parâmetros gerais de habilitação; c) critérios de adjudicação; d) exceções à obrigatoriedade de licitar; e) criação de sanções administrativas e; f) as prerrogativas extraordinárias características ao contrato administrativo.

Por sua vez, são normas manifestamente específicas, segundo Torres (2021), as que versam sobre: a) regras procedimentais específicas; b) formatos da comissão de contratação; c) denominações das comissões e de funções administrativas; d) definição de competências administrativas internas e; e) detalhamento do procedimento dos modos de disputa.

Sobre essa distinção, Marçal Justen Filho (2021), traçando a mesma linha de Celso Antônio Bandeira de Mello citada anteriormente, diz ser possível realizá-la, também, em três âmbitos de qualificação diversos. O primeiro é o âmbito de certeza positiva, onde não

se questiona a qualificação do tema como objeto de norma geral. O segundo é o âmbito de certeza negativa, onde é evidente a ausência de cabimento de uma norma geral. E, por fim, o terceiro âmbito é o da incerteza, em que é controversa a qualificação.

No âmbito de certeza positiva, Justen Filho (2021) aponta para os dispositivos que consagram definições e conceitos, hipóteses de contratação direta e punições, por exemplo. No âmbito de certeza negativa, o autor aponta como evidente não ser objeto de norma geral as regras acerca de: a) organização, funcionamento e competências dos organismos administrativos; b) que instituem órgãos; c) interfiram sobre assuntos de peculiar interesse local.<sup>10</sup> No âmbito da incerteza, sustenta o autor que, de modo genérico, pode-se admitir que prevalecerá a avaliação realizada pela União quanto à qualificação do tema como adequado para a edição de uma norma geral.

Binenbojm (2023), adotando a mesma terminologia utilizada por Celso Antônio Bandeira de Mello, leciona que há dispositivos (fazendo referência à Lei 14.133/2021) situados na zona de certeza positiva, zona de certeza negativa e zona de incerteza do conceito de norma geral. Sobre o primeiro grupo, o autor menciona as modalidades e tipos de licitação, exceções ao dever de licitar, requisitos de existência válida dos contratos e alguns outros. Na zona de certeza negativa, ressalta os campos de gestão financeira, patrimonial e de servidores, os quais caberiam a cada ente federativo fazer as escolhas normativas adequadas às suas necessidades e peculiaridades.

Tratando de forma diversa de Justen Filho (2021) a respeito da forma de lidar com a zona de incerteza, Binenbojm (2023) defende que, para tais situações, deve-se reconhecer uma margem de apreciação aos entes subnacionais, protegida por alguma deferência judicial, ao invés de admitir a prevalência da avaliação realizada pela União. Com isso, segundo o autor, é possível preservar algum espaço de experimentação institucional, para testes de modelos inovadores nos níveis local e regional, contra a postura excessivamente centralizadora do legislador federal. Ainda segundo ele, apenas os entes subnacionais podem avaliar as dificuldades e obstáculos concretos à implementação do novo regime licitatório.

Sobre as dificuldades e obstáculos concretos dos entes subnacionais, interessante é o trecho de artigo elaborado por Alice Gonzales Borges a seguir transcrito:

Nosso país é caracterizado por uma extrema disparidade de condições sócio-econômicas. O que é normal e factível para uma unidade da Federação poderá

---

<sup>10</sup> Justen Filho (2021, p. 21) cita como exemplo regra sobre a gestão de bens públicos de entes federativos, assim como acerca de doação de bens estaduais ou municipais.

ser um comportamento que entrave, dificulte e transtorne a vida administrativa de outra.

Não por acaso, a nossa Carta, logo no art. 3º, enuncia como objetivo fundamental da República “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, o que vai repetir, mais adiante, no art. 170, inc. VII, já como princípio da ordem econômica. Essas desigualdades existem, criam problemas, e exigem soluções diversificadas. Carlos Pinto Coelho Motta diz, com certa ironia, que nosso problema não é que temos uma Federação, mas que temos muitos “Brasis” (Borges, 1991, p. 105).

Cumpra advertir que, embora tenhamos exposto que, aparentemente, há posicionamento divergente entre Gustavo Binimbojm e Justen Filho a respeito da forma de lidar com a zona de incerteza, isso não significa dizer que este último desconhece ou ignora a disparidade de condições socioeconômicas do país, assim como as dificuldades e obstáculos dos entes subnacionais. Inclusive, na referida obra, Justen Filho (2021) pontua efeitos negativos que acompanham o modelo legislativo adotado pela Constituição, anotando ser problemática (se não impossível) a observância exata e rigorosa até mesmo das normas gerais nacionais por parte de pequenos Municípios e alguns Estados.

Entendemos que a maneira como Justen Filho se posiciona sobre a forma de lidar com a zona de incerteza visa orientar os envolvidos a agir de forma menos experimental, considerando a engenharia constitucional no tocante à distribuição de competências e da contundente atuação do Supremo Tribunal Federal como fiador da concentração dos poderes nas mãos do Governo Central.<sup>11</sup>

Para Marques Neto (1995), no tocante a Lei 8.666/93, as normas que pretendem estabelecer as cláusulas integrantes dos contratos, as sequências das atuações das peças no processo administrativo, o momento em que o procedimento será aprovado pela autoridade responsável, as regras de arquivamento dos contatos nas repartições públicas, o modo de indicação das Comissões permanentes de licitação, são exemplo de que se classificarmos tais normas como sendo gerais, isso significa invadir totalmente a esfera de autonomia dos entes federados. Logo, podemos dizer que são exemplos de normas que se encontram na zona certeza negativa. Esclarece ainda Marques Neto:

Tal evidência não decorre apenas de razões jurídicas, mas da absoluta inconveniência de regulamentar de forma centralizada pela União procedimentos a serem aplicáveis a realidades tão díspares como as encontradas em cidadelas perdidas no meio da Amazônia, no sertão de Goiás ou nos pampas sulinos, com Capitais do porte do Rio de Janeiro ou ainda com o Distrito Federal. É óbvio que a estrutura da Administração Federal é

---

<sup>11</sup> Constatação feita por Marrafon (2015) a partir dos resultados de pesquisas elaboradas por professores da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e outra por docentes da Universidade de Brasília (UnB).

incomparavelmente maior que a da maioria dos Municípios e que, portanto, as regras aplicáveis para uns não o serão – até por absoluta impossibilidade prática – para outros (Marques Neto, 1995, p. 179-180).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008), citado por Carmona (2010), apresenta dois pressupostos para que as normas gerais sejam consideradas como tal no âmbito da matéria de licitações e contratos. Segundo o autor, são normas gerais aquelas que veiculam:

- a) preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria. Isto é: daquel'outras que produzirão a ulterior disciplina específica e suficiente, ou seja, indispensável, para regular o assunto que foi objeto de normas apenas "gerais". Segue-se que não serão categorizáveis como disposições veiculadoras de normas gerais as que exaurem o assunto nelas versado, dispensando regramento sucessivo. É claro, entretanto, que o dispositivo que formula princípios ou simples critérios não perde o caráter de norma geral pelo fato de esgotar os princípios ou critérios aplicáveis, visto que nem uns, nem outros, trazem consigo exaustão da disciplina da matéria à qual se aplicam;
- b) preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades. Segue-se que não serão normas gerais aquelas que produzem consequências díspares nas diversas áreas sobre as quais se aplicam, acarretando, em certas áreas, por força de condições, peculiaridades ou características próprias da região ou do local, repercussão gravosa sobre outros bens jurídicos igualmente confortados pelo Direito (Mello, 2008, p. 521-522).

Conforme advertimos no início do presente capítulo, não havia da nossa parte a mínima pretensão de resolver o tema a ponto de estabelecer com precisão a extensão do conceito de normas gerais. Contudo, alguns critérios norteadores podem ser traçados com o fim de identificarmos as chamadas normas gerais.

Assim, é possível dizer relativamente às normas gerais que elas:

1. São normas com abrangência nacional, entendidas como pertinentes aos interesses do Estado Federado como um todo.
2. Instrumentalizam princípios e estabelecem diretrizes, devendo conter-se no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos constitucionais, ou à garantia desse cumprimento.
3. Devem ser mais genéricas e abstratas do que as normas locais, salvo nas hipóteses em que a enunciação de alguns detalhes seja indispensável e essencial à plena atuação do sistema.

4. Não devem detalhar relações jurídicas substanciais, descendo a pormenores que cheguem ao ponto de regulamentar a atividade administrativa de outro ente federativo.

Também não é objetivo nosso, com as conclusões formuladas anteriormente, chegar a um modelo perfeito e acabado que possibilite identificar as normas gerais. Em verdade, esforçamo-nos para sintetizar os elementos e entendimentos doutrinários comuns em torno da tentativa de se identificar o que são as normas gerais em um Estado organizado em tríplice ordem federativa.

### **3.2 AS NORMAS GERAIS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Uma vez sistematizados os entendimentos doutrinários sobre o conceito de normas gerais, sobretudo as especificidades que envolvem a matéria de licitações e contratos, passaremos agora a analisar os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema. A análise da jurisprudência e os posicionamentos doutrinários estudados no tópico anterior servirão de elementos para que possamos, a partir deles, delimitar quais dispositivos da Lei 14.133/2021 se encontram no âmbito de certeza positiva, âmbito de certeza negativa e âmbito de incerteza do conceito de normas gerais de licitação e contratação.

Mendes e Branco (2023, p. 965) explicam que é costumeiro dos Estados Federais instituir uma Corte com competência nacional, destinada a unificar a inteligência sobre as normas federais e a resolver conflitos entre as entidades componentes da Federação. Segundo os autores, temos no Brasil o Superior Tribunal de Justiça com competência para dar uniformidade à interpretação da legislação federal, cabendo ao Supremo Tribunal Federal dar a última palavra sobre temas constitucionais.

Discussões judiciais em torno da competência legiferante, portanto, em especial com o fim de estabelecer o espaço de atuação normativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios no que diz respeito ao disciplinamento da matéria de licitações e contratos, compete ao Supremo Tribunal Federal. Ocorre que, a despeito de sua competência, não há consenso na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a definição de normas gerais de licitação e contratação, assim como também ocorre no âmbito doutrinário, tornando ainda mais penosa a atuação normativa dos entes subnacionais.

O presente tópico será destinado a realizar uma análise da jurisprudência do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro em casos envolvendo a discussão sobre o conceito e alcance das normas gerais, sobretudo àquelas decisões em torno da competência legislativa dos entes federativos em matéria de licitações e contratos. Não se busca uma abordagem exaustiva nesta análise, mas sim estabelecer uma reflexão a partir de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, as quais servirão como base para reflexões.

Para tanto, foi utilizada inicialmente a ferramenta de pesquisa autônoma na página eletrônica de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, onde fixou-se como marco temporal a data de 05/10/1988 e inseriu-se os seguintes termos no campo de busca: "*licitação*" "*competência (legislativa ou legislar)*"~6.<sup>12</sup> Foram obtidos 75 (setenta e cinco) resultados para o período e para as palavras-chaves utilizadas em busca realizada em 14 de novembro de 2023. Após uma primeira leitura sistemática, foram excluídos um total de 53 (cinquenta e três) processos que, ou não versavam especificamente sobre o tema, ou que haviam sido extintos sem julgamento de mérito, seja por perda de objeto ou reconhecimento de ilegitimidade ativa para as ações. Feita essa triagem inicial, restaram 21 (vinte e um) processos que contam com acórdãos, decisões monocráticas e/ou decisões cautelares.

Com o objetivo de tornar o banco de dados o mais abrangente e representativo da realidade decisória da Corte, foi encaminhada uma solicitação de jurisprudência à Coordenadoria de Difusão da Informação, através de formulário próprio disponível na página eletrônica oficial do Supremo Tribunal Federal. Em resposta, a Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal informou a existência de 38 decisões em processos diversos. Após excluir as repetições e levar em consideração o escopo específico da pesquisa, nenhuma das decisões foram adicionadas à amostra.

A amostra a ser analisada conta, portanto, com 21 (vinte e um) processos, os quais foram distribuídos em quatro blocos temáticos para uma melhor compreensão do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Conforme dito na introdução do presente trabalho, a Corte Constitucional não formulou uma solução aplicável a todos os casos, o que prenuncia a chegada de discussões

---

<sup>12</sup> Os operadores booleanos foram utilizados a partir da recomendação existente na página oficial de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na internet, com o fim de alcançar a exata grafia dos termos pesquisados, definir a ordem de prioridades das operações e encontrar pequenas variações.

semelhantes com a Lei 14.133/21, sendo previsível que, ao surgirem, levar-se-á em consideração a jurisprudência desenvolvida em relação à legislação anterior. Esse é o posicionamento de Justen Filho (2023, RL-1.2) – ao qual nos filiamos.

Contudo, vale mencionar que Carrijo entende que “*a aplicação irrefletida de Jurisprudência anterior deve ser evitada, mesmo nos dispositivos cuja redação seja semelhante, porque o contexto normativo e fático é diferente*” (Carrijo, 2023, p. 30). Segundo ele, o legislador teria tido o “*propósito de alçar ao patamar legal as normas infralegais federais, para o fim de levar aos Estados e Municípios as boas práticas já aplicadas no âmbito da União, sobretudo em relação ao planejamento da licitação*” (Carrijo, 2023, p. 30), de modo que “*suprimir a norma, conferindo plena liberdade administrativa naquele tema, pode ser uma solução temerária, justamente por dispensar padrões mínimos de defesa do interesse público na matéria legislada*” (Carrijo, 2023, p. 30).

Com amparo na doutrina consolidada e já exposta no presente trabalho, alguns contrapontos ao raciocínio do autor se fazem necessários.

Embora não se discorde que o contexto fático atual<sup>13</sup> não seja o mesmo daquele da edição da Lei 8.666/93 (Brasil, 1993), não houve alteração do contexto normativo – aqui entendido como o fundamento constitucional da competência legiferante da União – quando da edição da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), a qual funda-se, também, no art. 22, XXVII da Constituição Federal. Assim, é vivaz a noção trazida por Hely Lopes Meirelles (1991)<sup>14</sup> de que o que a Constituição atribui à União é a faculdade de editar, tão somente, regras gerais de condutas.

É também nesse sentido que o propósito do legislador de alçar ao patamar legal as normas infralegais federais<sup>15</sup>, o qual, segundo o autor, teria o fim de levar aos Estados e Municípios as boas práticas já aplicadas no âmbito da União, também não nos parece encontrar amparo na legislação e nem na doutrina. Conforme Hely Lopes Meirelles (1991), editar normas gerais não é intervir executivamente nas entidades federadas – a qualquer pretexto que se utilize.

Ademais, entender que suprimir – no sentido de autolimitar a incidência – normas da Lei 14.133/2021 pode ser uma solução temerária é ignorar a forma como foi feita a

---

<sup>13</sup> O progresso tecnológico no mais amplo sentido, bem como as novas formas de contratações de serviços e produtos, para citar apenas dois exemplos.

<sup>14</sup> Conforme abordamos no tópico 3.1 do presente estudo.

<sup>15</sup> O que, por si só, já anuncia o seu caráter de normas específicas.

distribuição de competência dentro da organização federativa brasileira e a nítida intenção do constituinte de preservar a autonomia dos entes federativos e de delimitar a competência de cada qual. Conferir plena liberdade administrativa aos entes subnacionais não é benevolência da União. É, antes de tudo, um dos elementos nucleares de todo Estado que se intitula federal, conforme vimos no segundo capítulo do presente estudo.

Por fim, também não nos parece encontrar respaldo legal e doutrinário a ideia formulada pelo autor de que a autolimitação de incidência das normas específicas da Lei 14.133/2021 pode ser uma solução temerária por dispensar padrões mínimos de defesa do interesse público na matéria legislada. Isso porque, conforme advertido por Amorim (2016), e por nós destacado no segundo capítulo do presente estudo, embora o critério mais alinhado com a lógica federativa para avaliar potenciais conflitos de competência entre a União e os outros entes da Federação seja, de fato, o critério da preponderância de interesses, isso não significa uma presunção absoluta de supremacia do interesse da União sobre todos os outros entes da federação. Para que seja aferida a prevalência de interesse, portanto, é necessário que seja ela, segundo Amorim (2016, p. 110), “*pautada em um processo hermenêutico de ponderação dos valores e interesses envolvidos no caso concreto*”, devendo ser rejeitada toda e qualquer presunção absoluta – como parece pretender sustentar Carrijo (2023) – em que se afirme, por si só, uma ordem hierárquica entre os entes federativos.

Pois bem. Embora não se possa, como já advertido, extrair um consenso sobre o conceito de normas gerais, ao analisarmos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, verifica-se uma tendência centralizadora, conforme já apontado no tópico anterior, onde se tutela mais a União nos conflitos de competência com os outros entes federados. Em tom de confissão sobre tal comportamento, a Corte Suprema, no julgamento da ADI n. 4.060/SC, externou:

[...] 1. *O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V).*

[...]

3. *A prospective overruling, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura prima facie em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.* [...] (Brasil, 2015a) (grifo nosso).

Não obstante a tendência centralizadora do Supremo Tribunal Federal, por vezes, a Corte tende também a um posicionamento mais federativo, valorizando mais a competência estadual e municipal, conforme veremos em alguns casos a seguir.

### 3.2.1 DISPOSIÇÃO DE BENS PÚBLICOS E AMPLIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA

A primeira decisão a ser analisada dentro da nossa amostra foi proferida em sede de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 927-3/RS (Brasil, 1993a), de relatoria do Ministro Carlos Velloso. Em seu voto, o relator destacou que os Estados e Municípios possuem competência para legislar sobre a matéria de licitações e contratos. Segundo o Ministro, à União cabe expedir as normas gerais e aos Estados e Municípios as normas específicas. Acerca da norma geral federal, asseverou que seria ela “a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências”.

O mencionado julgamento originou-se a partir de ação proposta pelo então Governador do Rio Grande do Sul<sup>16</sup> visando declarar a inconstitucionalidade de termos constantes nos arts. 1º e 118 da Lei 8.666/93, os quais, segundo o autor, estariam a contrariar diversos dispositivos constitucionais. Isso porque, a mencionada Lei, a pretexto de regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, estendeu aos Estados e Municípios a integralidade do exaustivo regimento por ela instituído, detalhando contratos e estabelecendo vedação à permuta ou à doação de bens, móveis ou imóveis, das entidades locais.

A decisão cautelar proferida suspendeu, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia das expressões “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo”, inserida no art. 17, I, alínea b, da Lei 8.666/1993; e “*permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da administração pública*”, que se lê no art. 17, II, alínea b, do mesmo diploma legal; bem assim do disposto no art. 17, I, alínea c, e § 1º, da Lei (Brasil, 1993).

---

<sup>16</sup> Naquela oportunidade, o Estado do Rio Grande do Sul estava empenhado em desenvolver e concretizar programas de destinação de áreas públicas para fins sociais, apoiado em sua Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual n. 9.752/92 e no Decreto n. 34.668/93, cujo programa se encontrava em plena execução. Assim, caso os arts. 1º e 118 da Lei 8.666/93 fossem reputados constitucionais, passariam a ser vedadas, em atenção ao quanto previsto no art. 17, I, alínea b, daquela Lei, as doações que não se destinassem a órgão ou entidade da administração, inviabilizando, portanto, a implementação do programa estadual de assentamento urbano que visava atenuar a carência habitacional.

Prevaleceu o entendimento para dar interpretação conforme aos dispositivos no sentido de esclarecer que a vedação que ali estava tinha aplicação no âmbito da União, apenas. Isso porque, nos pontos, a lei tratava mal a autonomia estadual e autonomia municipal, caso fosse interpretada no sentido de proibir a doação dos bens imóveis e permuta de bens móveis a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Em suma, os dispositivos versavam sobre disposição de bens públicos, e não sobre licitação e contratação.

Em que pese a medida cautelar concedida na ADI 927-3/RS tenha asseverado que a vedação de doação de bens imóveis e permuta de bens móveis públicos fora das hipóteses previstas na Lei 8.666/93 se aplicam apenas no âmbito da União, o Supremo Tribunal Federal vem afastando tal entendimento em alguns casos.

No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.340.483/SP (Brasil, 2020), de relatoria do Ministro Edson Fachin, foi reconhecida a inconstitucionalidade de parte da Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes/SP que dispunha sobre a alienação de bens públicos, concessão e permissão de uso, com hipóteses de dispensa de licitação. Sustentou o recorrente que o princípio federativo e a autonomia municipal garantem a competência do Município para disciplinar a forma de disposição de seu patrimônio público. Ademais, argumentou o recorrente que a Lei 8.666/93 não vedava a possibilidade de dispensa de licitação como no caso dos autos e que, na ADI 927-3/RS, o Supremo Tribunal Federal teria garantido autonomia municipal e permitido que os Municípios doassem os bens de sua propriedade a particulares.

Acompanhando o voto do relator, os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal negaram provimento ao recurso. Segundo consta no acórdão publicado, não há espaço para que o legislador municipal, no exercício de sua competência concorrente complementar, inove as hipóteses de dispensa licitatória, as quais encontravam previsão na Lei 8.666/1993. Ainda segundo a decisão, não se trata de restringir ou abrandar o poder de auto-organização municipal, mas sim de obediência à regra de repartição constitucional de competências segundo a qual os Municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

Por fim, a decisão destacou que a ADI 927-3/RS não teve seu mérito julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e que o entendimento exarado na decisão que concedeu a liminar em 3 de novembro de 1993 em nada afeta a repartição da competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para a Administração.

Esse mesmo entendimento também foi adotado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.365.790/MG (Brasil, 2020e), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Nesse último caso, os Ministros da Segunda Turma entenderam pela inconstitucionalidade do art. 25, §2º, da Lei Orgânica do Município de Unaí/MG, o qual permitia a dispensa de licitação na alienação de bens municipais quando o uso se destinar a concessionária de serviço público municipal, a entidades assistenciais, educativas ou culturais, ou quando houvesse relevante interesse público, devidamente justificado.

Consta no acórdão publicado que usurpa a competência da União norma de outro ente federado que dispense o procedimento licitatório para aquisição de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, sem observância da limitação temporal prevista na 8.666/1993.

Dentre as decisões do nosso banco de nossa análise, foi na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.658/PR (Brasil, 2019d), de relatoria do Ministro Edson Fachin, que o plenário do Supremo Tribunal Federal inaugurou o entendimento de que são inconstitucionais leis editadas por estados e municípios que ampliem hipóteses de dispensa de licitação, por usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais de licitação, à luz do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. O referido entendimento, além dos casos mencionados acima, também foi adotado como razão de decidir na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.333/TO (Brasil, 2020b), de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, bem como na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.004/AL (Brasil, 2023), de relatoria do Ministro Roberto Barroso.

### **3.2.2 AMPLIAÇÃO DAS HIPÓTESES DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR**

Dentre as decisões a serem analisadas<sup>17</sup>, o primeiro caso em que o Supremo Tribunal Federal julgou a constitucionalidade de ampliação – por meio de lei não editada pelo União – de hipótese de proibição de contratar foi na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.670-0/DF (Brasil, 2020a), de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence.

---

<sup>17</sup> Conforme exposto no início do presente capítulo, utilizamos a ferramenta de pesquisa autônoma na página eletrônica do Supremo Tribunal Federal, bem como o resultado de pesquisa de jurisprudência fornecido pela Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, para chegarmos ao número de 21 (vinte e um) processos que possuem acórdãos, decisões monocráticas e/ou decisões cautelares relacionados com o tema do trabalho.

Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 3.705/2005, editada pelo Distrito Federal, o qual proibia que fossem firmados contratos com a administração pública direta, indireta e autárquica as pessoas jurídicas de direito privado que comprovadamente realizassem discriminação na contratação de mão de obra de pessoas que se encontravam com o nome incluído nos serviços de proteção ao crédito.

Conforme o voto do relator, o dispositivo atacado estabelecia um critério a ser observado de modo geral nos contratos administrativos do Governo do Distrito Federal sem contar com qualquer especialidade, atinente a particularidades de orientação local, mas, sim, de norma geral de incapacidade para licitar. Ademais, o critério da proibição criada pela Lei Distrital não guardava pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato.<sup>18</sup>

Outro caso, dentro da nossa análise jurisprudencial, em que o Supremo Tribunal Federal analisou a criação de hipótese de proibição de licitar e contratar, por lei também não editada pela União, foi na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.735/MS (Brasil, 2016), de relatoria do Ministro Teori Zavascki.<sup>19</sup> Na ocasião, foi analisada a constitucionalidade da Lei 3.041/2005, editada pelo Estado do Mato Grosso do Sul, que restringia o direito de participar de licitações as pessoas jurídicas de direito privado que possuíam registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor.

Conforme o julgado, seguindo a mesma linha de entendimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.670-0/DF (Brasil, 2020a), somente a lei federal pode, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e criar restrições ao direito de participar de licitações.<sup>20</sup> Ainda segundo a decisão, os estados-membros e municípios só

---

<sup>18</sup> Nesse mesmo sentido foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.092/SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. No referido caso, a Lei 10.218/1999, editada pelo Estado de São Paulo, vedava a contratação de empresa cujo quadro fosse integrado por pessoa condenada pela prática de crime ou contravenção envolvendo atos discriminatórios. Segundo o acórdão, a vedação não observada ao princípio da intransmissibilidade da pena e ao art. 37, XXI, da Constituição Federal (Brasil, 2020).

<sup>19</sup> Utilizando como fundamento a decisão proferida na ADI 3.735/MS, foi negado seguimento ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.269.208/RJ, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, onde manteve decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que entendeu pela inconstitucionalidade da Lei Estadual 1.21/2017. A referida lei criava impedimento de participar de licitações para as empresas responsáveis pela incorporação e construção das moradias do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (e dos demais programas de habitação popular) que não procedesse com a devida indenização aos moradores em caso de defeitos e vícios na execução das obras. (Brasil, 2020d).

<sup>20</sup> Tal fundamento também foi utilizado no Recurso Extraordinário 1.192.869/RJ, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, onde se declarou a inconstitucionalidade da Lei 5.843 do Município do Rio de Janeiro/RJ, de 23 de março de 2015, que proibia a contratação, pela Administração Pública Municipal, de empresa declarada inidônea por órgãos de controle de outros entes federativos (Brasil, 2019).

podem inovar neste ponto caso tenha como objetivo estabelecer condições particulares – a exemplo de uma classe de objetos a serem contratados ou a circunstâncias de interesse local. No caso mencionado, tais circunstâncias não se fizeram presentes, razão pela qual foi declarada a inconstitucionalidade da Lei 3.041/05, editada pelo Estado do Mato Grosso do Sul.

Consta no voto do relator que, se a igualdade de condições na participação em processos licitatórios é uma garantia constitucional relevante, as restrições a esta proteção deveriam constar do programa de normas gerais. Contudo, ressalta o próprio relator ser possível que os Estados-membros<sup>21</sup> podem dispor de alguma forma sobre requisitos de participação em licitação:

Poder-se-ia supor, então, que, dada a natureza limitada de sua competência, os Estados-membros não poderiam dispor de forma alguma sobre requisitos de participação em licitações, porque, diante das diretrizes oferecidas pelo art. 37, XXI, da CF, toda e qualquer norma que interfira com a “igualdade de condições” constituiria “norma geral”.

Isto é verdade apenas em parte. Afinal, se a Constituição ela mesma permite que o direito de participar de processos licitatórios em igualdade de condições seja ponderado até mesmo pelo administrador, seria um contrassenso negar aos entes federativos periféricos a competência constitucional para fazer o mesmo. Assim, é forçoso reconhecer que podem os Estados-membros, também eles, restringir a competitividade dos certames sob sua direção. Dizer o contrário seria apequenar injustificadamente a autonomia federativa destes entes, tornando-a inferior, em dignidade, à discricionariedade unipessoal de agentes da administração (Brasil, 2020a).

As palavras do relator seguiram a linha de entendimento que o Supremo Tribunal Federal já havia adotado no Recurso Extraordinário 423.560/MG (Brasil, 2012), de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, bem como no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 648.476/MG (Brasil, 2017), de relatoria do Ministro Roberto Barroso, onde se reconheceu a possibilidade de lei municipal estabelecer restrições para contratações com a Administração Pública local.

Em ambos os casos, as leis municipais questionadas traziam a proibição de contratação com a Administração Pública local do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e às pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, afim ou consanguíneo, até o segundo grau, ou por adoção, bem como os servidores e empregados públicos municipais. Segundo as decisões, a medida homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa.

---

<sup>21</sup> Aqui também estão incluídos os Municípios.

Sobre a ausência de vedação ou permissão no que se refere ao impedimento à participação em licitações em decorrência de parentes na Lei 8.666/93, vale transcrever trechos do voto do Ministro Joaquim Barbosa no Recurso Extraordinário 423.560/MG (Brasil, 2012):

Não obstante, entendo que, em face da ausência de regra geral para este assunto, o que significa dizer que não há vedação ou permissão acerca do impedimento à participação em licitações em decorrência de parentesco, abre-se campo para a liberdade de atuação dos demais entes da federação, a fim de que eles legislem de acordo com suas particularidades locais (no caso dos municípios, com fundamento no art. 30, II, da Constituição Federal), até que sobrevenha norma geral sobre o tema.

[...]

Acrescento, ainda, que norma dessa natureza traz ínsita a garantia de possibilidade de efetiva, real e isonômica competição, pois impede favorecimentos e benefícios em razão do grau de parentesco com os agentes públicos.

O referido entendimento foi objeto do Tema 1001, fixado no julgamento do Recurso Extraordinário 910.552/MG<sup>22</sup>, que assim dispõe:

É constitucional o ato normativo municipal, editado no exercício de competência legislativa suplementar, que proíba a participação em licitação ou a contratação: (a) de agentes eletivos; (b) de ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança; (c) de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer destes; e (d) dos demais servidores públicos municipais (Brasil, 2023d).

Irene Patrícia Nohara (2019) aponta que, a exemplo da decisão proferida no Recurso Extraordinário 423.560/MG, o Supremo Tribunal Federal admite que haja o estabelecimento de regras complementares por parte dos demais entes federativos para prestigiar a moralidade administrativa nas licitações.

### **3.2.3 DISPOSIÇÕES CONTRATUAIS**

Outro grupo de decisões do nosso bloco de análise jurisprudencial diz respeito às disposições contratuais. Quatro casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal em relação a leis locais que dispunham sobre obrigações, requisitos, responsabilidades e prazos contratuais foram encontrados.

---

<sup>22</sup> Até o final da pesquisa não houve o julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Prefeito do Município de Francisco Sá/MG.

O primeiro deles a ser analisado é o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.159.577/SC (Brasil, 2018), de relatoria do Ministro Luiz Fux. No referido caso, o Supremo Tribunal Federal confirmou decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que entendeu pela constitucionalidade da Lei 10.199/2017, do Município de Florianópolis/SC. A lei municipal determina a divulgação, no anúncio ou campanha veiculada nos meios de comunicação, do valor pago em publicidade ou propaganda pela Prefeitura de Florianópolis/SC, sob pena de multa.

Sustentou o recorrente que a lei municipal questionada havia invadido a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contrato. Por sua vez, acompanhando o voto do relator, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria, entendeu que a divulgação dos valores gastos pela prefeitura local em propaganda e publicidade não criou requisito adicional ao processo licitatório, mas tão somente ao contrato administrativo.

O Ministro Alexandre de Moraes, em voto vista proferido, ressaltou que toda norma local que vise a dar maior lisura e transparência às contratações empreendidas pela administração pública e instituída nos limites de atuação legislativa própria ao legislador municipal é sempre bem-vinda ao mundo jurídico. Observa-se, também nesse caso, a tendência do Supremo Tribunal Federal de validar as leis locais sobre licitações e contratos que visem concretizar princípios constitucionais – entendimento também do comentado Recurso Extraordinário 423.560/MG (Brasil, 2012), de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

O segundo caso a ser analisado é o da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.297/RS (Brasil, 2019a), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. A ação versava sobre a Lei 11.496/200, do Estado do Rio Grande do Sul, que trouxe a exigência de contratação de seguro de responsabilidade civil pelo particular para obter a cessão de uso de imóvel público estadual, destinado à realização de eventos artísticos, culturais ou esportivos.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que, ao acrescentar a exigência – contratação de seguro de responsabilidade civil – a determinado tipo de contrato – cessão de imóveis públicos – a lei estadual criou norma suplementar relativa a contratos administrativos, não uma norma geral em oposição às constantes na Lei 8.666/1993. Destacou o relator em seu voto que, caso não pudessem os Estados federados inovarem em relação às normas gerais emitidas pela União, a competência para legislar sobre licitações e contratos seria privativa desta última.

Seguindo a linha de entendimento pela possibilidade de que os entes federativos podem inovar no que se refere as disposições contratuais, o Supremo Tribunal Federal entendeu também pela constitucionalidade da Lei 1.602/2011, do Estado do Amapá. A referida lei foi objeto de análise e julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.729 (Brasil, 2020b), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Atinente à matéria de licitações e contratos, a mencionada ação discutiu a possibilidade de a legislação estadual estabelecer cláusula prevendo percentual a ser preenchido pelo programa de reinserção de presos nos contratos administrativos ou terceirizados firmados pelo Governo. Sobre isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que nada impede que os Estados, no âmbito de suas competências, determinem a elaboração de cláusulas contratuais para atender a determinadas políticas públicas estaduais, como a do referido caso.

Cumprir destacar que o Supremo Tribunal Federal, mais uma vez, reforçou o entendimento pela possibilidade de edição de leis locais que visem dar concretude aos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal – no caso, a busca pela efetiva ressocialização dos apenados.

Por fim, mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 971/SP (Brasil, 2023a)<sup>23</sup>, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. A referida ação foi proposta contra a Lei 17.731/2022, do Município de São Paulo/SP, que estabelece diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria entre a Administração Municipal e a iniciativa privada.

Entendeu o Supremo Tribunal Federal, acompanhando o voto do relator, que a Lei Municipal de São Paulo/SP, ao estabelecer as diretrizes gerais para a prorrogação e licitação dos seus contratos de parceria, cuidou de regular os serviços públicos de competências apenas do município, regulamentando interesse local, não invadindo, assim, a competência privativa da União. Ademais, entendeu-se que a legislação municipal agiu dentro de seu campo de discricionariedade, disciplinando apenas sobre aspectos de gestão administrativa dos contratos de parceria, permitindo que o administrador tome a decisão que melhor atenda ao interesse público, orientando-se pelas normas gerais federais sobre o tema.

---

<sup>23</sup> A ação foi julgada de forma conjunta com a ADPF 987 (Brasil, 2023b) e ADPF 992 (Brasil, 2023c).

### 3.2.4 OUTROS CASOS RELEVANTES

Para concluir a análise da amostra de jurisprudência da presente pesquisa, abordaremos a seguir três julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a competência legislativa sobre a matéria de licitação e contratos, mas que não se enquadraram em nenhum dos quatro blocos temáticos anteriores.

O primeiro caso é o da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.059/RS (Brasil, 2015), de relatoria do Ministro Ayres Britto, onde o Ministro Luiz Fux foi o redator do acórdão.

A ação teve como objeto a análise da constitucionalidade da Lei 11.871/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu, no âmbito da Administração Pública regional, preferência abstrata pela aquisição de *softwares* livres ou sem restrições proprietárias. Segundo o autor da ação, a lei estadual teria incidido em preferência indevida entre fornecedores da Administração Pública, bem como que só seria possível exigir condições técnicas e econômicas dos licitantes.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei estadual não exclui do universo de possíveis contratantes pelo Poder Público nenhum sujeito, de modo que todo fabricante de programas de computador poderia participar da disputa, independentemente do seu produto, desde que estivesse disposto a firmar contrato com licenciamento amplo desejado pela Administração<sup>24</sup>. Senão vejamos trecho do voto do relator:

Quando a Administração Pública instaura um processo licitatório para a aquisição de um programa de computador, pretende, na verdade, adquirir a *licença de uso* de um software, quase sempre acompanhada do suporte técnico para o efetivo funcionamento do programa nos sistemas e computadores da Administração. Ora, estabelecer preferência pelo software “livre” nada mais é do que escolher o *tipo de licenciamento* que melhor atenda às necessidades públicas (lembre-se: a diferença entre o software “livre” e o software “proprietário” não está no programa em si, mas no tipo de licença de uso) (Brasil, 2015) (grifo nosso).

Ademais, segundo a Corte, os postulados constitucionais da eficiência e da economicidade justificam a iniciativa do legislador estadual. Asseverou o relator:

Patente, portanto, que a Lei nº 11.871/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, não violou os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Seja porque a eficiência se mede, não somente pelo custo do produto ou serviço, como também pela segurança dos dados públicos inseridos nos sistemas informatizados e ainda pela aquisição imaterial do conhecimento tecnológico,

---

<sup>24</sup> Conforme consta no voto do relator, basta que os interessados disponibilizem o código-fonte do programa.

seja porque a lei em causa não fecha as portas à contratação de “*programas de computador com restrições proprietárias*”, quando determinado *software* tiver “*reconhecidas vantagens sobre os demais softwares concorrentes, caracterizando um melhor investimento para o setor público*” (inciso I do art. 3º) (Brasil, 2015).

Interessante argumento trazido pelo relator quanto à possibilidade da margem de preferência – que nos parece ser o mais forte e salutar ao mesmo tempo – é o de que a Administração Pública dispõe de poder de ditar as características do produto ou serviço de que necessita.

É de se supor, então, que ainda que a lei regional não tivesse a previsão da margem de preferência para a aquisição de *softwares* livres ou sem restrições proprietárias, a Administração Pública poderia colocar tal requisito na descrição do produto ou serviço que quisesse contratar – sem que isso viesse a configurar restrição à competitividade, desde que devidamente justificado no processo licitatório.

A penúltima decisão da amostra da pesquisa a ser analisada foi proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.748/PR (Brasil, 2019c), de relatoria da Ministra Cármen Lúcia. No caso, questionou-se a constitucionalidade da Lei 17.081/2012, do Estado do Paraná, que determinava que o poder público deveria adquirir o mínimo de 65% (sessenta e cinco por cento) dos bens e serviços definidos em sistema de registro de preços.

Segundo consta no voto da relatora, “o cotejo entre a Lei paranaense n. 17.081/2012 e a norma geral estatuída pela Lei n. 8.666/1993 evidencia a inobservância do inc. XXVII do art. 22 da Constituição Federal” (Brasil, 2019c). Isso porque, o §4º do art. 15 da antiga Lei Geral de Licitações previa que a existência de preços registrados não obrigava a Administração a firmar as contratações que delas eram possíveis advir.

Por fim, temos a decisão proferida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.247.930/SP (Brasil, 2020c), de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. O referido caso tratou sobre a Lei 1.210/2017, do Município de Estância Balneária de Ilhabela, que criava a obrigatoriedade de prévia audiência pública nas hipóteses de licitação que superassem o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Assim como no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.748/PR, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a norma municipal invadiu a competência constitucional da União, uma vez que a antiga Lei Geral de Licitações já trazia expressa previsão em relação ao limite (Brasil, 2019c).

### 3.2.5 EPÍLOGO

A inexistência de consenso na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da definição de normas gerais de licitação e contratação, assim como também ocorre no âmbito doutrinário, foi anunciada já nas primeiras linhas do presente capítulo. A despeito disso, é possível depreender, a partir da análise da amostra jurisprudencial feita, que a Suprema Corte reputa enquadrarem-se como “normas gerais” alguns temas.

Luiz Fux<sup>25</sup> reconhece que o conceito de “norma geral” é essencialmente fluido, de fronteiras incertas (Brasil, 2015). Todavia, isso não significa casuísmo na aferição de constitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais que versem sobre a matéria de licitação e contratos. Há, essencialmente, determinados temas do regime licitatório que são reputados como “normas gerais” pelo Supremo Tribunal Federal.

Conforme vimos nas decisões aqui analisadas, os Estados e Municípios podem inovar em matéria de licitação e contratos diante de interesse e peculiaridades locais, desde que tal inovação não signifique infringir preceito básico (princípios, fundamentos e diretrizes) contido na Lei Geral de Licitações.

Hipóteses de dispensa de licitação, a título de exemplo, por tratar-se de exceção ao dever de licitar, é matéria de competência legislativa da União. A ampliação das hipóteses de proibição de licitar e contratar, salvo quando vise concretizar princípios constitucionais, também não se encontra dentro das matérias que podem ser objetos de inovações por Estados e Municípios. Por sua vez, as inovações legislativas a respeito das obrigações contratuais, procedimentos, disposição de bens públicos, por exemplo, encontram na jurisprudência uma tendência para reconhecimento da constitucionalidade – desde que sejam observados os preceitos básicos contidos na Lei Geral de Licitações.

Reconhecendo o desafio de encontrar uma definição de “norma geral” dentro da doutrina e da jurisprudência, Jacintho Arruda Câmara (2023) aponta que é possível, ao invés de examinar a “generalidade” de determinada norma, avaliar a pertinência temática da própria norma – se ela trata ou não de “licitação e contratação”. O critério sugerido pelo autor parece encontrar correspondência com os fundamentos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal nos casos em que se reconheceu a constitucionalidade de algumas inovações legislativas feitas pelos Estados e Municípios.

---

<sup>25</sup> Em seu voto na ADI 3.059/RS (Brasil, 2015).

A título de exemplo, podemos citar a medida cautelar proferida na ADI 927. Naquela oportunidade, conforme visto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei do Estado do Rio Grande do Sul tratava sobre disposição de bens públicos, razão pela qual não visualizou inconstitucionalidade de inovação legislativa feita por aquela unidade federativa.

Estabelecidas tais premissas sobre os entendimentos do Supremo Tribunal Federal sobre normas gerais e competência legislativa em matéria de licitações e contratos, passaremos no próximo tópico à delimitação das normas contidas na Lei 14.133/2021.

#### **4 DELIMITAÇÃO DO CARÁTER DAS NORMAS CONTIDAS NA LEI 14.133/2021**

O presente trabalho, conforme dito na introdução, tem como objetivo geral identificar quais são os dispositivos da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) que possuem, assim como os que não possuem, caráter de norma geral. Intenciona, assim, auxiliar os agentes públicos dos diversos entes federativos nas tomadas de decisões quanto a edição de leis e regulamentos locais sobre o tema de licitações e contratos.

Uma vez traçados os entendimentos doutrinários, bem como analisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema das normas gerais de licitações e contratos, podemos concluir que ainda não há (se é que um dia haverá) um consenso na definição do conceito e do alcance da expressão normas gerais.

Em que pese não existir uma solução para tal problema, isso não impede de chegarmos a algumas conclusões pontuais, por vezes controversas, sobre o caráter dos dispositivos contidos na Lei 14.133/2021.

Jessé Torres Pereira Junior (2007), sem maior esperança de obter consenso, ofereceu opinião sobre o caráter de cada norma da revogada Lei 8.666/1993. Segundo o autor, conforme visto no capítulo três do presente trabalho, é norma geral de licitação e contratação toda disposição que se mostre fundamental para conceber os princípios constitucionais da Administração Pública. Com isso, sobre todos os dispositivos da Lei 8.666/1993, o autor teceu valiosos comentários sobre o caráter da respectiva norma.

Sopesando a limitação, bem como o cunho aplicado e prático que o presente estudo se propõe, aqui não ousamos tentar fazer da mesma forma que fez Jessé Torres Pereira Junior em sua obra.

Com esteio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e na doutrina sobre o tema, a análise aqui realizada sobre os dispositivos da Lei 14.133/2021, no propósito de apresentar um mapeamento que delimite as normas de caráter geral ali contidas, resultou na elaboração do Anexo I do presente trabalho.

Os textos dos artigos, incisos e parágrafos da Lei 14.133/2021 encontram-se destacados no Anexo I, ou em negrito, ou em itálico ou em sublinhado e, alguns deles, sem qualquer destaque, de acordo com a legenda. A distinção feita nos textos dos artigos parte da análise do caráter de cada norma e os inserem dentro de um dos âmbitos de qualificação adotados, conforme a seguir explicado.

A distinção e delimitação dos dispositivos da Lei 14.133/2021 feita no presente trabalho é orientada, parcialmente, pelo método de qualificação das normas em âmbito trazido por Marçal Justen Filho:

Há um âmbito de certeza positiva, em que é inquestionável a qualificação do tema como objeto de norma geral. Há um âmbito de certeza negativa, nos casos em que é evidente a ausência de cabimento de uma norma geral. E existem situações de incerteza, em que é controversa a qualificação (Justen Filho, 2021, p. 21).

Embora saibamos ser possível que existam questionamentos sobre a qualificação de um ou outro dispositivo que se encontrem dentro do âmbito de certeza positiva, pois nada há de absolutamente inquestionável, posicionamentos contrários encontrados de forma isolada e afônica aqui não foram considerados no momento da qualificação da norma como sendo geral. Isso porque, caso assim não fosse, toda a lei estaria fadada a ser qualificada dentro do âmbito de incerteza.

Cumpramos esclarecer que para o âmbito de certeza negativa, aqui não adotamos o critério utilizado por Marçal Justen Filho. O presente trabalho segue a sugestão trazida por Jacintho Arruda Câmara (2023), de forma que examina a pertinência temática dos artigos da Lei 14.133/2021, ou seja, se eles tratam ou não de “licitação e contratação”, ao invés da “generalidade” da norma. A vantagem na utilização de tal critério, conforme anota o mencionado autor, é de ordem pragmática, uma vez que é mais factível definir se uma regra é matéria de licitação do que examinar a sua “generalidade.”

Além dos três âmbitos mencionados, o presente trabalho inclui também o âmbito exclusivamente federal, que foi adotado por Alice Gonzales Borges em sua obra “Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos” (1991). Contudo, o presente trabalho não adota exatamente o mesmo critério utilizado pela autora para classificar dentro do referido âmbito alguns dos dispositivos do Decreto Lei 2.300/1986.

Isso porque, Alice Gonzales Borges (1991, p. 47) pusera dentro do âmbito exclusivamente federal aqueles dispositivos que, sendo extremamente minudentes e detalhados, constituíam, propriamente, normas concretas, de aplicação particularizada, cuja observância somente à ordem federal poderia ser imposta. Todavia, com o fim de manter a coerência com o critério utilizado para o âmbito de certeza negativa, apenas os dispositivos da Lei 14.133/2021 que aludem sua aplicação ao âmbito da Administração Pública da União é que são classificados dentro do âmbito exclusivamente federal no presente estudo.

Consoante tais critérios, a classificação dos dispositivos da Lei 14.133/2021 foi realizada por meio das seguintes etapas:

1) Inicialmente, identificou-se os dispositivos que, expressamente, aludem sua aplicação ao âmbito da Administração Pública da União.

2) Em seguida, foram identificados os dispositivos que não possuem pertinência temática, ou seja, que não tratam de licitação e contratação.

3) Uma vez destacados os dispositivos de aplicação exclusiva no âmbito federal, bem como aqueles dispositivos que não versam sobre o tema de licitação e contratação, todos os demais artigos foram, provisoriamente, tidos como núcleo de normas gerais da Lei.

4) Uma vez identificado o núcleo de norma geral, passou-se a análise, a partir da doutrina e jurisprudência, do aspecto da generalidade dos dispositivos ali contidos.

5) Por fim, foram retirados do núcleo de normas gerais todos aqueles dispositivos com qualificação controversa, entendidos como sendo os que detalham relações jurídicas substanciais, descendo a pormenores que chegam ao ponto de regulamentar a atividade administrativa de outro ente federativo.

Dessa forma, os dispositivos da Lei 14.133/2021 foram classificados dentro de quatro âmbitos de qualificação a partir dos seguintes critérios a seguir resumidos:

1) Âmbito de certeza positiva: dispositivos em que não restou questionamento da qualificação como objeto de norma geral.

2) Âmbito de certeza negativa: os dispositivos que não possuem pertinência temática, ou seja, que não tratam de licitação e contratação.

3) Âmbito exclusivamente federal: os dispositivos que aludem sua aplicação ao âmbito da Administração Pública da União.

4) Âmbito de incerteza: dispositivos em que sua qualificação é controversa.

Vale destacar que a delimitação realizada no presente trabalho não pretende esgotar o assunto, de resto inesgotável, das normas gerais de licitações e contratos. O tema, como vimos, precisa ser pensado e repensado por todos os que se dedicam a analisar os grandes temas do Direito.

Nos subtópicos a seguir passaremos a apresentar de forma detalhada os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que fizeram com que determinado artigo, inciso e parágrafo tenha sido classificado dentro de um, e não de outro, dos quatro âmbitos de qualificação.

#### 4.1 ÂMBITO DE CERTEZA POSITIVA

Conforme asseverou Luiz Fux em seu voto vista na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.059/RS (Brasil, 2015), “o conceito de norma geral é essencialmente fluido, de fronteiras incertas”. Nessa mesma linha, Marçal Justen Filho<sup>26</sup> questiona se seria possível predeterminar de modo absoluto o que é norma geral e o que não é norma geral. Ainda segundo o autor, a definição seria função das gerações políticas, a partir das circunstâncias do mundo real.

Teori Zavascki, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.735/MS (Brasil, 2016), reconhece que o conceito de normas gerais é indeterminado por natureza, de forma que a noção do que é verdadeiramente geral somente pode ser extraída a partir de um modelo posto em concreto, mas nunca de forma abstrata.

Embora não tenhamos um conceito estanque de norma geral, isso não significa que não seja possível, a partir dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, analisar e classificar alguns dispositivos da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) com conteúdo de norma geral dentro do âmbito de certeza positiva.

Conforme vimos no tópico 3.1 do presente trabalho, aqueles dispositivos com abrangência nacional, entendidas como pertinentes aos interesses do Estado Federado como um todo, assim como aqueles que instrumentalizam princípios e estabelecem diretrizes, que trazem requisitos mínimos, exceções, conceitos, fundamentos, critérios básicos, por exemplo, são normas com conteúdo de norma geral.

Foi valendo-se de tais premissas que os textos dos artigos destacados em negrito no Anexo I foram classificados dentro do âmbito de certeza positiva.

Advertimos no início do presente capítulo que a delimitação aqui realizada não tem a mínima pretensão de esgotar o assunto, menos ainda trazer uma classificação imutável. Na verdade, os dispositivos da Lei 14.133/2021 foram classificados de uma forma ou de outra a partir das orientações doutrinárias, jurisprudenciais e as circunstâncias do mundo real de hoje, de forma que, invariavelmente, o tempo irá impor que a classificação sugerida seja revista.

De início, cumpre pontuar que os primeiros artigos da Lei 14.133/2021 que versam sobre o âmbito de aplicação, princípios e definições foram classificados, massivamente, dentro do âmbito de certeza positiva. Isso porque, conforme dito, são

---

<sup>26</sup> O autor fez tais considerações durante a Banca de Qualificação do presente trabalho.

normas principiológicas e fundamentais, que trazem conceitos e definições, sendo aplicáveis indistinta e uniformemente em todo o território nacional pelos entes públicos, de modo que não se encontram discussões sobre o seu caráter de norma geral.

Outros capítulos, títulos e subseções da Lei 14.133/2021 também foram massivamente classificados no Anexo I dentro do âmbito de certeza positiva em razão da inexistência de controvérsias doutrinárias da qualificação, a exemplo de: modalidades de licitação; critérios de julgamento; habilitação; contratação direta; contratos administrativos, prerrogativas da administração, duração e alteração dos contratos e preços; hipóteses de extinção dos contratos; nulidades dos contratos; infrações e sanções administrativas e recursos.

Em que pese a ausência de debate em torno de tais dispositivos, passaremos a tecer algumas considerações sobre alguns deles.<sup>27</sup>

O art. 7º, II da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) estabelece como requisito que os agentes públicos designados para o desempenho das funções à execução da referida lei devem ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público. Segundo Ronny Charles Lopes Torres (2023, p. 108), tal dispositivo deve ser compreendido como norma materialmente geral, por tratar-se de diretriz a ser seguida por todos os órgãos e entidades, razão pela qual foi incluída no âmbito de certeza positiva.

Ainda sobre o mencionado dispositivo, Marçal Justen Filho (2021, p. 201) alerta que uma parcela significativa de unidades federativas enfrenta carências relevantes, o que significa que nem sempre existem agentes públicos com a qualificação exigida. Em razão disso, ainda segundo o autor, o tema deve ser avaliado levando em conta a regra do art. 22, caput, § 1º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942, conhecida por Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942).

As proibições de disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente, trazidas no art. 14 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), guardam correspondência com o quanto era previsto no art. 9º da Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993). Sobre este último artigo, Jessé Torres Pereira Junior (2007, p. 157) comentou possuir

---

<sup>27</sup> Selecionamos os dispositivos em que encontramos reflexões da doutrina acerca de sua generalidade, bem como aqueles que possuem redação equivalente ou semelhante às normas da revogada Lei 8.666/93 e que foram objetos de questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal.

caráter de norma geral, uma vez que tendentes a assegurar a observância dos princípios da igualdade e da moralidade.

É importante destacar que, conforme visto no tópico 3.2.2 do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal entendeu, tanto no Recurso Extraordinário 423.560/MG (Brasil, 2012), quanto no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 648.476/MG (Brasil, 2017), pela possibilidade de que os entes federativos possam ampliar as hipóteses de proibição de licitar e contratar com a Administração Pública local.

Dessa forma, é possível inferir que os entes subnacionais podem ampliar as hipóteses previstas no art. 14; art. 48, p. único; e no art. 122, §3º, todos da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), fazendo incluir a proibição de o prefeito, o vice-prefeito, os vereadores e os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e às pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, de contratar com a Administração Pública local.

No que diz respeito ao art. 17 da Lei 14.133/2021, o qual versa sobre as fases da licitação, alguns pontos merecem destaques.

O primeiro deles é a previsão contida no §1º que permite, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, que ocorra a inversão das fases de propostas e habilitação no processo de licitação.

Sob a égide da revogada lei de licitações, as fases em que a licitação deveria ser processada estavam previstas no art. 43. Muito se discutiu se aquele dispositivo possuía caráter de norma geral. Isso porque, o artigo tratava, predominantemente, sobre matéria procedimental, conforme pontuou Jessé Torres Pereira Junior (2007, p. 514).

A Lei 9.433/2005 (Bahia, 2005), aprovada pelo Estado da Bahia, partindo do entendimento de que se tratava de matéria procedimental, promoveu a inversão de fases na modalidade concorrência, com a fase de propostas precedendo a fase de habilitação.

Considerando a previsão contida na Lei 14.133/2021, a discussão se a ordem de fases de propostas e habilitação é matéria procedimental se tornou vazia, uma vez que a norma geral é no sentido de permitir que seja feita a inversão, desde que devidamente motivada.

Ainda sobre o art. 17 da Lei 14.133/2021, o quanto previsto nos §§ 2º e 5º são exemplos de que o conceito de norma geral é fluido e que deve ser definido a partir da circunstância real (Brasil, 2021). Isso porque, há alguns anos não seria possível aplicar uniformemente em todo território nacional a determinação para que as licitações fossem realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, assim como que na hipótese de que ocorresse na forma presencial, precisasse gravar em áudio e vídeo a sessão.

Todavia, dadas as atuais circunstâncias de acesso à internet<sup>28</sup>, bem como aos mais diversos equipamentos eletrônicos com relativa facilidade, é possível qualificar o dispositivo como norma geral, em especial por ele visar concretizar, dentre outros princípios, o da ampla concorrência e da transparência.

A mesma lógica pode ser aplicada à determinação de que, na modalidade diálogo competitivo, as reuniões com os licitantes pré-selecionados devem ser registradas em ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo, conforme preceitua o art. 32, §2º, VI.

Outro tema que cabe algumas considerações é sobre a possibilidade de que os Estados, no âmbito de suas competências, determinem a elaboração de cláusulas contratuais para atender a determinadas políticas públicas estaduais.

Sem correspondência na Lei 8.666/1993, o art. 25, §9º da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) prevê a possibilidade de que os editais passem a exigir percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica, assim como de oriundos ou egressos do sistema prisional. Sobre o tema, conforme visto no tópico 3.2.3 do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.729 (Brasil, 2020b), já havia entendido pela possibilidade de a legislação estadual estabelecer cláusula prevendo percentual a ser preenchido pelo programa de reinserção de presos nos contratos administrativos ou terceirizados firmados pelo Governo.

Com isso, disposição legal que antes poderia ser encontrada, apenas, dentro de legislação específica de um ou outro ente federativo, passa agora a se tornar norma geral, reforçando, assim, o posicionamento de Marçal Justen Filho de que a definição do que é norma geral é função das gerações políticas, a partir das circunstâncias do mundo real.

O art. 26 da Lei 14.133/2021 traz a previsão em relação a possibilidade de ser estabelecida margem de preferência para determinados bens e, sobre tal dispositivo, cabe também algumas considerações (Brasil, 2021).

Conforme visto no tópico 3.2.4 do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.059/RS (Brasil, 2015), entendeu pela possibilidade de legislação local instituir preferência abstrata pela aquisição de

---

<sup>28</sup> Não se desconhece que os serviços de internet ainda não são de acesso universal. Sobre o tema, Marçal Justen Filho (2021, p. 323) pontua que o problema não é resolvido apenas com a conexão da entidade administrativa à banda larga de internet. Segundo o autor, é necessário que a maioria dos agentes econômicos também possuam acesso a essa solução, sob pena de exclusão de parcela relevante de potenciais interessados.

softwares livres ou sem restrições proprietárias. Assim, é possível inferir pela possibilidade de que os entes locais possam ampliar o rol previsto no art. 26 da Lei 14.133/2021, desde que a preferência não viole os princípios sobre o tema.

Feitas as moderadas considerações sobre os dispositivos qualificados dentro do âmbito de certeza positiva, abordaremos no tópico a seguir os dispositivos que se encontram dentro do âmbito de certeza negativa.

#### **4.2 ÂMBITO DE CERTEZA NEGATIVA**

Dentro do âmbito de certeza negativa, conforme dito no início do presente capítulo, encontram-se aqueles dispositivos que não possuem pertinência temática, ou seja, que não tratam de licitação e contratação.

Justen Filho (2021, p. 664) assevera que a competência da União para editar normas gerais não inclui a disciplina sobre a publicidade dos atos administrativos editados pelos diversos entes federativos. Esse também é o entendimento de Ronny Charles Lopes de Torres (2023, p. 350). Assim, o art. 54 da Lei 14.133/2021, por ser norma não geral, vincula apenas a União (Brasil, 2021).

Nesse mesmo sentido que os §§ 6º e 7º do art. 115 (Brasil, 2021) foram também qualificados como norma não geral. Isso porque, trata-se de dispositivos que versam sobre a forma como devem ser veiculadas/publicizadas as informações acerca da paralisação de obras públicas, e não sobre licitação e contratação em si.

O §4º do art. 75 (Brasil, 2021), por sua vez, dispõe que as contratações diretas realizadas em razão do valor devem ser preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, bem como que o extrato deve ser divulgado e mantido no Portal Nacional de Contratações Públicas. Sobre a forma de divulgação se aplicam as considerações feitas anteriormente sobre a publicidade dos atos administrativos e, em relação a forma de pagamento, considerando tratar-se de tema atinente à gestão financeira, não é possível que tal dispositivo seja considerado como norma geral de licitação e contratação.

Outra previsão dentro da Lei 14.133/2021 que não versa sobre tema de licitação e contratação é aquela do §5º do art. 121, o qual preceitua que o recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1991). Tal dispositivo, além de versar sobre matéria de Direito Previdenciário, em nada alteraria o direito caso não existisse, conforme aponta Ivan Rigolin (2022, p. 375).

O art. 123 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), por sua vez, dispõe sobre a obrigação da Administração de explicitamente emitir decisão sobre todas as solicitações e reclamações relacionadas à execução dos contratos. O referido dispositivo versa, portanto, sobre o direito ao acesso à informação, ainda que tenha a contratação como pano de fundo. Embora de observância obrigatória por todos os entes federativos, tal dispositivo é qualificado dentro do âmbito de certeza negativa por não tratar, estritamente, sobre licitação e contratação.

Também os arts. 141, 142 e 143 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), os quais versam sobre pagamento pela Administração, foram qualificados dentro do âmbito de certeza negativa. Isso porque, embora aqui não se questione o dever de observância por todos os entes federativos subnacionais<sup>29</sup>, tais dispositivos tratam sobre gestão financeira, e não sobre licitação e contratação. Por essas mesmas razões é que o §2º, e seus incisos, do art. 184 da Lei 14.133/2021 também foram qualificados no âmbito de certeza negativa (Brasil, 2021).

O art. 146 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), também por não versar sobre o tema de licitação e contratação, foi qualificado dentro do âmbito de certeza negativa. Isso porque, conforme asseverado por Jessé Torres Pereira Junior (2007, p. 634), o §3º do art. 55 da revogada Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993), que possuía a mesma redação do dispositivo em comento, é norma de direito tributário e financeiro, editada pela União com fundamento no art. 24, I, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Por sua vez, o art. 159 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) admite a cumulação em um único processo administrativo da ocorrência, autoria e do sancionamento relativos a infrações previstas na referida lei, bem como na Lei 12.846/2013.

Conforme ensina Marçal Justen Filho (2021, p. 1644), a finalidade de tal dispositivo é a de assegurar a celebração de acordo de leniência abrangente tanto das infrações e responsabilidades previstas na Lei Anticorrupção como quanto àqueles da Lei 14.133/2021. Assim, é possível constatar que tal norma versa sobre direito processual, razão pela qual é qualificada dentro do âmbito de certeza negativa.

A despeito dos diversos problemas apontados por Marçal Justen Filho (2021, p. 1645-1657), o art. 160 da Lei 14.133/2021 versa não sobre licitação e contratação (ainda que tenha o tema da contratação como pano de fundo), e sim sobre instituto que transita

---

<sup>29</sup> O dever de observância de tal regra por todos os entes federativos é evidente pelo fato de que o pagamento de fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade configura o crime previsto no art. 337-H do Código Penal.

entre o Direito Civil e Direito Processual. Assim, trata-se de norma não geral de licitação, qualificada dentro do âmbito de certeza negativa em razão do seu tema.

O Capítulo III do Título IV da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) trata sobre o controle das contratações públicas. Os dispositivos ali constantes versam sobre atos de controle e fiscalização pelos órgãos competentes, e não sobre licitação e contratação. De tão estranho ao tema de licitação e contratação, Ivan Barbosa Rigolin (2022, p. 470) assevera não saber ao certo se o art. 172, por exemplo, se dirige aos controladores internos ou aos fiscais dos tribunais de contas.

Apesar das polêmicas em torno de tais dispositivos, é possível depreender com segurança que o tema ali tratado é sobre a atividade de controle, como diz o próprio nome do capítulo da Lei, de forma que os arts. 169, 170, 171, 172 e 173 da Lei 14.133/2021 são qualificados dentro do âmbito de certeza negativa.

Outros dispositivos que não parecem pairar dúvidas de que versam sobre outro tema, que não o de licitação e contratação, são os arts. 177, 178 e 185 da Lei 14.133/2021. Segundo Ivan Barbosa Rigolin (2022, p. 22), o “mesmo ridículo ambiente verificado na L 8.666 se repete” na Lei 14.133/2021, de forma que os crimes de licitação, seriam, pela técnica generalizante da lei, normas gerais de licitação.

Todavia, considerando que tais dispositivos versam sobre direito penal, é imperativo qualificá-los dentro do âmbito de certeza negativa, em atenção ao critério utilizado no presente estudo.

Por fim, outros dispositivos que não guardam pertinência temática com o objeto da Lei 14.133/2021 são o §§ 2º e 3º do art. 184 e o art. 184-A. Tais dispositivos, conforme se depreende da simples leitura, versam, respectivamente, sobre gestão financeira e transferências voluntárias de recursos entre os entes federativos, e não sobre licitação e contratação.

### **4.3 ÂMBITO EXCLUSIVAMENTE FEDERAL**

No âmbito exclusivamente federal, onde as normas são integralmente cogentes somente para a União, encontram-se os dispositivos da Lei 14.133/2021 que assim, expressamente, dispõem.

O primeiro bloco de normas que são de observância obrigatória apenas pela União encontra-se no art. 23 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021). Tal dispositivo versa sobre a

forma como o valor estimado da contratação deverá ser definido. Sobre ele, algumas considerações precisam ser feitas.

A primeira reside na obrigatoriedade do orçamento. Conforme leciona Marçal Justen Filho (2021, p. 381), um dos requisitos de validade da instauração da fase externa da licitação consiste na existência de um orçamento estimado dos custos pertinentes à futura contratação. Assim, o que há de observância obrigatória apenas para a União é a forma de como se chegará ao valor estimado, e não sobre a necessidade de se ter uma estimativa de valor – que é uma obrigatoriedade a todos os entes federativos.

A segunda consideração a ser feita é sobre a razão para que o sistema de custos adotados no art. 23 da Lei é de observância obrigatória apenas pela União. Conforme dispõe o §3º do referido dispositivo, os demais entes federativos, desde que não envolvam recursos da União, podem estimar o valor de suas contratações por outros sistemas de custos que venham a adotar.

Marçal Justen Filho (2021, p. 395) adverte que, embora se admita soluções distintas para estimativa de valor, está mantida a obrigatoriedade de que o orçamento estimado seja elaborado com base em informações confiáveis.

Outro dispositivo contido na Lei 14.133/2021 que também se aplica apenas à União é o §2º do art. 55. A norma permite que, mediante decisão fundamentada, os prazos entre a divulgação do edital de licitação e a apresentação de propostas e lances sejam reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde.<sup>30</sup>

As hipóteses de dispensa de licitações trazidas no art. 75, inciso IV, alíneas “g” e “h”, e inciso VI, também são aplicáveis apenas no âmbito da União, considerando que os dispositivos mencionam os ministérios, as Forças Armadas e militares em operações de paz no exterior.

No mesmo sentido é a previsão contida no art. 75, X (Brasil, 2021), considerando que apenas quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento é que será possível dispensar a licitação.

Diversos dispositivos da Lei 14.133/2021 que versam sobre bens públicos também se aplicam apenas à União. As alíneas “c”, “h”, “i” e “j” do inciso I do art. 76, por exemplo, tratam sobre imóveis da União.

---

<sup>30</sup> Podemos imaginar que futuros debates judiciais surgirão no que diz respeito as leis locais que venham a conter previsão similar com o fim de permitir que os seus respectivos órgãos de saúde também reduzam os prazos entre a divulgação do edital de licitação e a apresentação de propostas e lances de suas licitações.

Sobre o art. 76, I, alínea “c” da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), cumpre destacar que tal dispositivo regulamenta a permuta de bens imóveis federais, preceituando não ser possível dispensar a realização de licitação quando a diferença apurada entre os imóveis ultrapassar a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores.

Quanto ao mencionado dispositivo, Marçal Justen Filho (2021, p. 1110) assevera que se trata de norma não geral e de aplicação restrita ao âmbito da União. Ainda segundo o autor, o dispositivo equivalente da Lei 8.666/1993 foi objeto de decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 927/RS, para o efeito de ser considerado como veiculador de norma não geral, aplicando-se exclusivamente no âmbito federal.

Também de aplicação exclusiva na órbita federal é a previsão contida no art. 76, §3º, II, e §4º (Brasil, 2021), que contemplam regras para titulação ou outorga de direito real de uso para pessoas naturais ocupantes de terras públicas rurais da União.

Outro dispositivo de aplicação exclusivamente federal é o art. 192, que assevera que o contrato relativo a imóvel do patrimônio da União ou de suas autarquias e fundações continuará regido pela legislação pertinente, aplicando-se a Lei 14.133/2021 de forma subsidiária.

Por fim, a vedação prevista no art. 86, §8º, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) só é aplicável no âmbito da União. Isso porque, o dispositivo veda aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

#### **4.4 ÂMBITO DE INCERTEZA**

Se dentro do âmbito de certeza positiva encontram-se aqueles dispositivos da Lei 14.133/2021 em que não há questionamento da sua qualificação como objeto de norma geral, dentro do âmbito de incerteza ocorre exatamente o contrário.

Cumpre esclarecer desde logo que o âmbito de incerteza não deve ser entendido como sendo a zona circundante entre o âmbito de certeza positiva e negativa. Isso porque, conforme explicitado no início do presente capítulo, o critério utilizado para qualificar as normas dentro do âmbito de certeza negativa foi o da ausência de pertinência dos dispositivos com a temática de licitação e contratação, e não da “generalidade” da norma.

Assim, se dentro do âmbito de certeza positiva encontram-se os dispositivos da Lei 14.133/2021 que não contam com questionamentos relativamente a qualificação

como objeto de norma geral, por sua vez, no âmbito de incerteza encontram-se os dispositivos da Lei 14.133/2021 que possuem qualificação controversa.

Considerando a fluidez do conceito de norma geral, como advertido por Luiz Fux, bem como posicionamento de Marçal Justen Filho, onde entende que a definição seria função das gerações políticas, a partir das circunstâncias do mundo real, percebe-se não ser possível qualificar, de forma abstrata, determinado dispositivo como sendo norma não geral – uma vez que apenas com a inovação legislativa pelos entes federativos é que se poderá analisar, caso a caso, se estaremos, ou não, diante de uma norma específica.

Nesse sentido, dentro do âmbito de incerteza encontram-se aqueles dispositivos da Lei 14.133/2021 que parecem distanciar-se das características que os levariam para dentro do âmbito de certeza positiva, em razão de detalhar relações jurídicas substanciais, descendo a pormenores que chegam ao ponto de regulamentar a atividade administrativa de outro ente federativo.

O primeiro bloco de artigos da Lei 14.133/2021 que são qualificados dentro do âmbito de incerteza é aquele que versa sobre organização de pessoal e delegação de competência.

Conforme visto no tópico 2.2 do presente trabalho, cada um dos entes políticos que integram a República Federativa brasileira é dotado de estrutura administrativa própria, independente das demais, conforme ensinado por Medauar (2018). Ainda segundo a autora, a autonomia política, que cada ente federativo possui, se desdobra em autolegislação e autoadministração, as quais, de forma combinada, significam a independência para exercer suas atividades administrativas e legislar nessa matéria, no que for atinente à respectiva competência.

Assim, considerando que a cada ente federativo cabe organizar o seu pessoal e delegar as competências da forma que melhor lhe aprouver, é que o art. 8º, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) são qualificados dentro do âmbito de incerteza.

Dizer que a licitação deverá ser conduzida por agente de contratação que será auxiliado por equipe de apoio não parece respeitar a autonomia dos entes federativos de dispor sobre a organização do seu pessoal e da delegação de competência. Determinado ente federativo, por exemplo, em razão de sua autoadministração e autolegislação, poderá editar legislação própria determinando que todas as licitações sejam conduzidas por comissão de contratação formada por determinado número de membros, ao invés de apenas um agente de contratação.

O mesmo raciocínio é aplicável ao quanto previsto no art. 32, §1º, XI, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021). É duvidoso o entendimento de que os diálogos competitivos devem ser conduzidos em todos os entes federativos por comissão de contratação. Considerando a autonomia dos entes, é possível pensar que determinado estado opte pela condução do diálogo competitivo por um “agente dialogador” que será auxiliado por uma equipe de apoio.

Os exemplos aqui trazidos consideram as eventuais opções feitas pelos entes federativos, seja por escolher a condução de determinada licitação por agente individual ou por comissão, que não estariam a violar qualquer diretriz ou princípio aplicável ao tema. Todavia, em alguns casos, a exemplo da determinação prevista no art. 37, §1º, I, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), não nos parece ser possível a delegação da competência para agente público individual – considerando que a ausência de comissão levaria a uma avaliação e julgamento não objetivo, o que não encontra respaldo na legislação.

Outro bloco de artigos com qualificação controversa é aquele que versa sobre o Plano Anual de Contratações.

Segundo a previsão contida no inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar o Plano de Contratações Anual.

Ronny Charles Lopes de Torres (2023, p. 136-137) e Ivan Rigolin (2022, p. 85) apontam que, pela leitura do dispositivo, a adoção do Plano de Contratações Anual pelos entes federativos é facultativo, o que indica tratar-se de norma não geral. Tal entendimento parece coadunar com a autonomia dos entes federativos, para os quais cabem sua organização e planejamento. Por exemplo, determinado ente da federação pode optar por se planejar trimestralmente, quadrimestralmente, semestralmente etc.

Por sua vez, Marçal Justen Filho (2021, p. 273-274) entende que o vocábulo “poderão” contido no inciso VII do art. 12 não deve ser critério isolado para a interpretação. Ainda segundo o autor, a Lei 14.133/2021 prestigia de modo intenso o dever de planejamento, constituindo-se um dos pilares da ampliação da eficiência, de modo que a interpretação mais adequada é a de reconhecer a existência de um dever de elaboração do Plano Anual de Contratações, o que levaria tal dispositivo a ser qualificado como norma geral.

A controversa qualificação do Plano Anual de Contratações coloca, por consequência, o § 1º do art. 12, assim como o inciso II do §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), dentro do âmbito de incerteza.

Ainda sobre o tema de compras, o art. 181 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) determina que os entes federativos instituirão centrais de compras, e que para os Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes deverão ser constituídos consórcios públicos. Sobre tal dispositivo, Ivan Rigolin (2022, p. 495) questiona qual seria a competência que uma lei federal teria para dar ordem de tal natureza a entes que detêm autonomia política e administrativa. Ainda segundo o autor, a lei federal invade a competência ao pretender decidir a organização interna dos entes federados.

No mesmo sentido Marçal Justen Filho (2021, p. 1757) é enfático ao dizer que o art. 181 apenas pode vincular a União. Segundo o autor, a implantação de centrais de compras ou a constituição de consórcios públicos dependerá de decisão própria dos entes federativos subnacionais.

Contudo, considerando que o dispositivo contém previsão expressa de aplicação a todos os entes federativos, tal dispositivo é qualificado no presente trabalho dentro do âmbito de incerteza, uma vez que apenas com futuros debates judiciais (que já podemos antever) é que teremos a certeza de se tratar, ou não, de norma geral.

O art. 19, incisos, e seus §§ 1º e 2º também são qualificados dentro do âmbito de incerteza. Isso porque, são dispositivos que descem a pormenores que chegam ao ponto de regulamentar a atividade administrativa dos entes federativos subnacionais que, conforme visto, não encontra respaldo constitucional.

Quanto ao catálogo eletrônico centralizado, por exemplo, Marçal Justen Filho (2021, p. 364-365) adverte que as normas gerais sobre o tema até podem prever a sua existência, mas infringiria a autonomia federativa submeter os diversos entes federativos a se valer de um catálogo implantado pela União. Assim, ainda segundo o autor, a solução há de ser implementada no âmbito de cada órbita federativa.

Reconhecendo as dificuldades da aplicação uniforme dos dispositivos que tratam sobre os recursos tecnológicos, o que revela questionamento sobre a generalidade de tal norma, Marçal Justen Filho (2021, p. 366) lembra sobre as dificuldades econômicas e técnicas de muitos entes federativos para incorporar tais recursos.

Rotulando de invasivas, antirrepublicanas e inconstitucionais as exigências trazidas pelo art. 19 da Lei 14.133/2021, Ivan Rigolin (2022, p. 110) diz que nada daquilo pode ser imposto senão ao próprio Congresso que o redigiu. Segundo o autor, nenhuma das determinações contidas naquele dispositivo precisa ser realizado por nenhum estado ou município, uma vez que sua autonomia administrativa é constitucionalmente garantida e não permite invasões como tais.

Mais uma vez, apenas com as inovações legislativas a serem realizadas pelos entes federativos subnacionais é que poderemos concluir, a partir do que vier a ser decidido em debates judiciais, se tal dispositivo é de observância obrigatória por todos os entes federativos ou não.

Outros questionamentos também já existem sobre o art. 87 da Lei 14.133/2021, o qual determina que os órgãos e entidades da Administração Pública utilizem o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas, para efeito de cadastro unificado de licitantes.

Sobre tal determinação, Ivan Rigolin (2022, p. 306) lembra que a União não organiza os serviços internos de outro ente federado. Ainda conforme o autor, a lei parece ignorar a autonomia administrativa dos entes subnacionais, os quais são autônomos no disciplinar seus assuntos internos, como o de ter ou não registros cadastrais.

Por seu turno, Marçal Justen Filho (2021, p. 1188) pontua as possíveis dificuldades burocráticas de um cadastro nacional unificado, ao passo que reconhece que a sua existência elimina as variações e obstáculos decorrentes da existência de uma multiplicidade de cadastros geridos por agentes distintos.

Sobre o art. 94, Marçal Justen Filho (2021, p. 1246) alerta sobre o problema jurídico da previsão ali contida, de que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Segundo o autor, a União não dispõe de competência para especificar o modo, o local e as condições da publicação do instrumento contratual. Portanto, o autor entende que aquela norma deve ser reputada como norma não geral, com eficácia vinculante apenas para a União.

O mesmo raciocínio se aplica aos arts. 37, III, e arts. 174 a 176 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), os quais também são qualificados dentro do âmbito de incerteza.

Por fim, temos o art. 10 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), que já se encontra com sua constitucionalidade questionada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.915<sup>31</sup>, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores e do Distrito Federal. Segundo o autor da referida ação, a competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitação e contratação não abrange a disciplina das atribuições da advocacia pública dos entes federados, cuja competência é própria desses últimos.

---

<sup>31</sup> Até a conclusão do presente trabalho não houve pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre o mérito da ação.

## 5 CONCLUSÃO

Assim como fez na Lei 8.666/1993, o legislador proclamou no art. 1º da Lei 14.133/2021 que todas as suas normas são gerais, o que, como visto, vem ensejando polêmicas em torno de sua aplicação. Isso porque, diversos dos seus artigos versam de forma exaustiva e sistematizada sobre o tema de licitação e contratação, o que sugere que tais dispositivos se aplicam apenas no âmbito da União, pois aqueles não seriam normas gerais, e sim normas específicas.

A fim de auxiliar os agentes públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivou-se inicialmente identificar quais seriam os dispositivos da Lei 14.133/2021 que possuem caráter de normas específicas com o fim de delimitar a não vinculação das referidas normas editadas pela União aos demais entes federativos, assim como delimitar a competência legislativa de tais entes na matéria de licitações e contratos.

Com o propósito de assimilar a origem do problema das normas gerais sobre licitação e contratação, iniciamos a pesquisa a partir do estudo da compreensão do conceito de federação, analisando a organização do Estado Federal, dando ênfase na organização político-administrativa e no sistema complexo de distribuição de competência legislativa dos entes federativos no Brasil.

Verificou-se que a repartição de competências – dentre elas a legislativa – é um dos elementos nucleares comuns a todo Estado Federal. E, no Brasil, entre as diversas competências da União, em especial as legislativas e que estão previstas no art. 22 da Constituição Federal, tem-se que a ela cabe legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes federativos. Os Estados, Distrito Federal e Municípios, por sua vez, possuem capacidade normativa para editar normas específicas e suplementares sobre o tema.

Foi visto também que, havendo leis gerais, não pode a legislação complementar contrariá-las. Contudo, isso não significa que a União pode, a seu talante, suprimir das entidades federadas a competência suplementar que decorre do poder de auto-organização. Característico do Estado federal, a competência dos entes subnacionais de legislar não se resume a uma mera concessão da União.

A conclusão que se chegou ao final do segundo capítulo é que para se delimitar a competência legislativa suplementar dos entes federativos em matéria de licitações e contratos, antes é necessário identificar quais são as normas gerais sobre o tema. O

problema surge, portanto, ao se tentar definir o conceito e o alcance da expressão normas gerais.

No terceiro capítulo, na tentativa de buscar identificar na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal uma definição de conceito e o alcance da expressão normas gerais, em especial de licitações e contratos, concluímos não ser possível chegar a um conceito estanque de norma geral. À vista disso, Luiz Fux aponta a fluidez do conceito de norma geral, de modo que, conforme ensina Marçal Justen Filho, não seria possível predeterminar de modo absoluto o que é norma geral, sendo tal função das gerações políticas, a partir das circunstâncias do mundo real.

A pesquisa concluiu, em seguida, não ser recomendável tentar distinguir, a partir do critério da “generalidade” da norma, quais os dispositivos da Lei 14.133/2021 que são, e os que não são, normas gerais, considerando a própria indefinição de conceito e alcance de tal expressão. Foi nesse momento que se iniciou a busca por outros possíveis critérios que poderiam ser úteis para uma tentativa de delimitação da competência legislativa dos entes subnacionais em matéria de licitações e contratos.

Jacinto Arruda Câmara, também desconhecendo uma definição para a expressão normas gerais, propôs em artigo publicado em coluna no site Jota que, ao invés de se tentar delimitar a competência legislativa de estados e municípios em matéria de licitação e contratos a partir de uma análise da “generalidade” da norma, que fosse experimentado avaliar a pertinência temática dos dispositivos da Lei 14.133/2021 que se autointitulam como normas gerais sobre licitação. Assim, caso determinado dispositivo não venha a tratar sobre o tema de licitação e contratação, deve ele ser qualificado como sendo uma norma não geral de licitação<sup>32</sup>.

A mudança sugerida nos pareceu útil e compatível com o objetivo da presente pesquisa, uma vez que quando determinado dispositivo não tratar sobre o tema de licitação e contratação (e desde que a matéria não esteja dentro do rol de competência exclusiva da União), seria possível concluir que os entes subnacionais poderiam dispor de forma diferente e que tais normas não os vinculam. Isso porque, conforme conclusão anterior, havendo leis gerais sobre o tema, não pode a legislação suplementar contrariá-las.

Assim, adotando a sugestão de Jacinto Arruda Câmara e com suporte na doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal analisada, passou-se a avaliar, além do

---

<sup>32</sup> Não por sua falta de generalidade, e sim por tratar de outro tema que não seja o de licitação e contratação.

quanto legalmente expresso, a temática dos dispositivos da Lei 14.133/2021 com o fim de chegar a uma delimitação da competência legislativa dos entes subnacionais sobre licitações e contratos, o que resultou na elaboração do Anexo I do presente trabalho. Tal produto da pesquisa, conforme a seguir sintetizado, classificou os dispositivos da Lei 14.133/2021 dentro de quatro âmbitos de qualificação.

Os primeiros dispositivos da Lei 14.133/2021 excluídos do grupo de normas gerais foram aqueles que o texto está com estilo da fonte em itálico no Anexo I. Tais artigos, por previsão expressa, são de aplicação exclusiva no âmbito da Administração Pública Federal – logo, são normas não gerais. Os dispositivos foram inseridos, a partir apenas do referido critério, dentro do âmbito exclusivamente federal.

No segundo momento foram destacados o texto com o estilo da fonte em sublinhado dos dispositivos da Lei 14.133/2021 que não possuem pertinência temática, ou seja, que não tratam de licitação e contratação. Os referidos dispositivos foram inseridos dentro do âmbito de certeza negativa. Sobre tal ponto é importante recordar que a utilização do critério da temática, ao invés da “generalidade” da norma, foi realizada em razão da vantagem de ordem pragmática<sup>33</sup>.

Após identificados os dispositivos de aplicação exclusiva no âmbito federal, bem como aqueles dispositivos que não versam sobre o tema de licitação e contratação, todos os demais artigos foram, em princípio, qualificados dentro do núcleo de normas gerais da Lei 14.133/2021.

Embora a pesquisa não tenha encontrado um consenso na definição do conceito e do alcance da expressão normas gerais, isso não impossibilitou de chegarmos a algumas conclusões pontuais, por vezes controversas, sobre a “generalidade” dos dispositivos da Lei 14.133/2021 que restou dentro do núcleo de normas gerais após a adoção dos critérios excludentes, conforme explicitado anteriormente.

Assim, foram destacados em negrito no Anexo I o texto daqueles dispositivos com abrangência nacional, entendidas como pertinentes aos interesses do Estado Federado como um todo, assim como aqueles que instrumentalizam princípios e estabelecem diretrizes, que trazem requisitos mínimos, exceções, conceitos, fundamentos, critérios básicos, por exemplo. Tais dispositivos foram qualificados dentro do âmbito de certeza

---

<sup>33</sup> Uma vez que é mais factível definir se uma regra é matéria de licitação do que examinar a sua “generalidade”.

positiva. A análise levou em conta as características mencionadas em razão das quatro conclusões constantes no final do tópico 3.1 da presente pesquisa.

Por sua vez, dentro do âmbito de incerteza foram classificados os dispositivos que parecem distanciar-se das características que os manteriam dentro do âmbito de certeza positiva, em razão de detalhar relações jurídicas substanciais, descendo a pormenores que chegam ao ponto de regulamentar a atividade administrativa de outro ente federativo. Tais dispositivos foram destacados no Anexo I em negrito e itálico em razão de sua qualificação controversa.

Cumprе relembrar que o âmbito de incerteza não foi compreendido como sendo a zona circundante entre o âmbito de certeza positiva e negativa. Isso porque, conforme explicitado anteriormente, o critério utilizado para qualificar as normas dentro do âmbito de certeza negativa foi o da ausência de pertinência dos dispositivos com a temática de licitação e contratação, e não da “generalidade” da norma.

Importante pontuar que os dispositivos qualificados no presente trabalho dentro do âmbito de incerteza não deixam, por isso, de serem considerados como normas gerais de licitação. Isso porque, em razão de não ser possível qualificar, de forma abstrata, determinado dispositivo da Lei 14.133/2021 como sendo norma específica a partir de uma análise da falta de “generalidade”, apenas quando do controle de constitucionalidade das legislações editadas pelos entes federativos é que poderemos eliminar a incerteza de estarmos, ou não, diante de uma norma geral ou específica.

Dessa forma, podemos concluir em relação a delimitação da competência legislativa dos entes subnacionais diante dos quatro âmbitos de qualificação que:

1. Os dispositivos constantes no âmbito de certeza positiva são de aplicação e observância obrigatória por todos os entes federativos.

2. Podem os Estados, Distrito Federal e Municípios dispor de forma diferente do quanto previsto nos dispositivos inseridos dentro do âmbito de certeza negativa, salvo quando tais normas versarem sobre matéria de competência exclusiva da União, ainda que não tratem sobre licitação e contratos.

3. Aqueles dispositivos que se encontram no âmbito exclusivamente federal são, portanto, integralmente cogentes somente para a União, podendo os Estados, Distrito Federal e Municípios, a princípio, editarem legislações próprias com regras similares e aplicáveis à sua realidade.

4. Os entes federativos podem dispor de forma diferente em suas legislações próprias apenas quanto àquelas matérias tratadas nos dispositivos inseridos dentro do âmbito de incerteza.

Advertimos mais uma vez que a delimitação aqui realizada não tem a mínima pretensão de esgotar o assunto, de resto inesgotável, menos ainda trazer uma classificação imutável. Na verdade, os dispositivos da Lei 14.133/2021 foram classificados de uma forma ou de outra a partir das orientações doutrinárias, jurisprudenciais e as circunstâncias do mundo real de hoje, de forma que, invariavelmente, o tempo irá impor que a classificação sugerida seja revista.

É fundamental reconhecer que o tema demanda uma reflexão contínua e aprofundada por parte dos acadêmicos que se dedicam a analisar os grandes temas do direito. A evolução das práticas administrativas, as demandas sociais e as transformações políticas e econômicas exigem uma constante revisão das normativas e uma adaptação às realidades em constante mutação.

Ademais, a classificação proposta neste trabalho deve ser encarada como uma conclusão propositiva, sujeita a aprimoramentos e refinamentos ao longo do tempo. É necessário um período mais longo de maturação, no qual as ideias possam ser depuradas e lapidadas à luz de novos debates, jurisprudências e evoluções legislativas.

Portanto, conclui-se que este trabalho não representa o fim da discussão, mas sim um convite para que outros pesquisadores e estudiosos se engajem na análise crítica e na construção colaborativa de conhecimento sobre tão relevante tema nos âmbitos do direito constitucional e administrativo.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim de Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Contributos para o estabelecimento de critérios de resoluções de conflitos de competência legislativa em matéria de licitação e contratos administrativos. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 01, n. 02, p. 105-125, Rio de Janeiro, jul./dez. 2016.

ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos estados e municípios. **Revista de Direito Público**, v. 2, n. 10, p. 45-80. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez. 1969.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Indeterminação no Direito: Entre a Indeterminação Aparente e a Determinação Latente**. 2. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

BAHIA. LEI Nº 9.433 DE 01 DE MARÇO DE 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.comprasnet.ba.gov.br/sites/default/files/9.433.pdf>>, acesso em 28 mar. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Viagem redonda: a Lei 14.133/21 e o resiliente problema das normas gerais. **JOTA**, 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/viagem-redonda-a-lei-14-133-21-e-o-resiliente-problema-das-normas-gerais-19092023>>. Acesso em 12 out. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, Alice Gonzales. **Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados. **Revista de Direito Administrativo**, v. 194, p. 97-106. Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 28 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 28 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 28 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 28 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais.>](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais.>)>. Acesso em 28 jan. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em 28 jan. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 28 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em 28 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 28 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em 28 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Recurso Extraordinário 1.192.869/RJ, de 30 de outubro de 2019. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341637641&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 6 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 216/PB. Relator: Celso de Mello, 23 de maio de 1990. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346257>>.  
Acesso em: 23 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 927-3/RS - Medida Liminar. Relator: Carlos Velloso, 3 de novembro de 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>>.  
Acesso em: 5 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.024/DF. Relator: Sepúlveda Pertence, 3 de maio de 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>>.  
Acesso em: 23 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.297/RS, de 29 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342015310&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.381-1/RS, de 20 de junho de 2001. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347574>>.  
Acesso em: 28 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.059/RS, de 9 de abril de 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306749601&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.092/SP, de 22 de junho de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344021185&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.670-0/DF, de 2 de abril de 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456060>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.735/MS, de 8 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312301916&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060/SC. Relator: Luiz Fux, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>>.  
Acesso em: 5 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.658/PR, de 25 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341680553&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.729/AP, de 29 de maio de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343432332&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.748/PR, de 11 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341283177&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.333/TO, de 14 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342549818&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.004/AL, de 25 de abril de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357758370&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 971/SP, de 29 de maio de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359738197&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 987/SP, de 29 de maio de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359761963&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 992/SP, de 29 de maio de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359801531&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 910.552/MG, de 3 de julho de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359907537&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 648.476/MG, de 23 de junho de 2017. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312107443&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.159.577/SC, de 4 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339667687&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.247.930/SP, de 13 de março de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342723885&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.269.208/RJ, de 28 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344592878&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 6 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.340.483/SP, de 18 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349809683&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.365.790/MG, de 27 de março de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357123354&ext=.pdf>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário 423.560/MG, de 29 de maio de 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2193445>>.  
Acesso em: 4 jan. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Fugindo do enigma das normas gerais sobre licitação. **JOTA**, 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/fugindo-do-enigma-das-normas-gerais-sobre-licitacao-10102023>>. Acesso em 8 jan. 2023.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARRÉ DE MALBERG, R. **Teoría General del Estado**. 2. ed. en español. 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

CARRIJO, Adriano Dutra. Art. 1º. *In*: SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/21 comentada por Advogados Públicos**. 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. São Paulo: Juriscredi, 1970.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Tradução de J. Batista Machado. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 90, p. 245-251, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA, Egon Bockman. A futura nova lei de licitações brasileira: seus principais desafios, analisados individualmente. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 18, n. 36, p. 39-73, jan./mar. 2020.

HAMILTON, Alexander. **O Federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Graf. Santa Maria, 1964.

HYDE, Dominic. **Vagueness, Logic and Ontology**. Londres: Ashgate, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Aide, 1993.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. *E-book*.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUFT, Rosângela Marina. Os Municípios na Constituição de 1988: (nem) todos autônomos nos termos desta Constituição. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional brasileiro (Volume II)**: Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Eusebio de Queiroz. **Teoria do Estado**. 7. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1953.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Normas Gerais de Licitação - Doação e Permuta de Bens de Estados e de Municípios - Aplicabilidade de Disposições da Lei Federal nº 8.666/93 aos Entes Federados (Comentários a Acórdão do STF ADINCONST 927-3-RS). **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 12, p. 173-191, 1995.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In*: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; MORAES, Carlos Guerra de; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Coords.). **Teoria e Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

\_\_\_\_\_. Julgamento de ADIs pelo Supremo promove centralização federativa. **Conjur**, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jan-27/constituicao-poder-julgamento-adis-supremo-promovem-centralizacao-federativa>>. Acesso em 4 nov. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição de 1967 - Tomo II**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

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

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, out./dez. 1988.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. Histórico das transformações no tratamento das licitações no Brasil. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di (coord.). **Tratado de Direito Administrativo - Vol. 6: Licitação e Contratos Administrativos**. 2. ed. e-book baseada na 2. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PACHECO, Cláudio. **Tratado das Constituições Brasileiras - Vol. II**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1958.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINTO, Carlos Alberto A. de Carvalho. **Normas Gerais de Direito Financeiro**. São Paulo, Ed. Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

PIRES, Thiago Magalhães. **As Competências Legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Lei nº 14.133/2021 comentada**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, edição E-pub.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: EdUSP, 2021.

SOUZA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. **Comentários ao Código Tributário Nacional: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

SOUSA, Rubens Gomes de. Normas Gerais de Direito Financeiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 37, p. 12-34, 1954.

\_\_\_\_\_. Normas Gerais de Direito Financeiro. **Revista Forense**, v. 155, p.21 e ss., 1954.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

## ANEXO A

**ÂMBITO DE CERTEZA POSITIVA**

**ÂMBITO DE CERTEZA NEGATIVA**

**ÂMBITO EXCLUSIVAMENTE FEDERAL**

**ÂMBITO DE INCERTEZA**

## TÍTULO I

## DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

## CAPÍTULO I

## DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DESTA LEI

**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.**

**§ 2º As contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta Lei, na forma de regulamentação específica a ser editada por ministro de Estado.**

**§ 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas:**

**I - condições decorrentes de acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República;**

**II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:**

**a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;**

**b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;**

**c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;**

**d) (VETADO).**

**§ 4º A documentação encaminhada ao Senado Federal para autorização do empréstimo de que trata o § 3º deste artigo deverá fazer referência às condições contratuais que incidam na hipótese do referido parágrafo.**

**§ 5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.**

**Art. 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.**

**Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.**

**§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:**

**I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;**

**II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.**

**§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.**

**§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.**

## **CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS**

**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).**

## **CAPÍTULO III DAS DEFINIÇÕES**

**Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:**

**I - órgão: unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública;**

**II - entidade: unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;**

**III - Administração Pública: 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;**

**IV - Administração: órgão ou entidade por meio do qual a Administração Pública atua;**

**V - agente público: indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública;**

**VI - autoridade: agente público dotado de poder de decisão;**

**VII - contratante: pessoa jurídica integrante da Administração Pública responsável pela contratação;**

**VIII - contratado: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração;**

**IX - licitante: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta;**

**X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;**

**XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;**

**XII - obra:** toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

**XIII - bens e serviços comuns:** aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

**XIV - bens e serviços especiais:** aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

**XV - serviços e fornecimentos contínuos:** serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

**XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra:** aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;

**XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo:** aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em

**período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;**

**XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:**

**a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;**

**b) pareceres, perícias e avaliações em geral;**

**c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;**

**d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;**

**e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;**

**f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**

**g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;**

**h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;**

**XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;**

**XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a**

sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

**XXI - serviço de engenharia:** toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) **serviço comum de engenharia:** todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) **serviço especial de engenharia:** aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

**XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto:** aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

**XXIII - termo de referência:** documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) **definição do objeto,** incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) **fundamentação da contratação,** que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) **descrição da solução como um todo,** considerado todo o ciclo de vida do objeto;

**d) requisitos da contratação;**

**e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;**

**f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;**

**g) critérios de medição e de pagamento;**

**h) forma e critérios de seleção do fornecedor;**

**i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;**

**j) adequação orçamentária;**

**XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:**

**a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;**

**b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;**

**c) prazo de entrega;**

**d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;**

**e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;**

**f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;**

**g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;**

**h) levantamento topográfico e cadastral;**

**i) pareceres de sondagem;**

**j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;**

**XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:**

**a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;**

**b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;**

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

**XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;**

**XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:**

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

**b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;**

**c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;**

**XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;**

**XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;**

**XXX - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;**

**XXXI - contratação por tarefa: regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;**

**XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;**

**XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;**

**XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado;**

**XXXV - licitação internacional: licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro;**

**XXXVI - serviço nacional: serviço prestado em território nacional, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal;**

**XXXVII - produto manufaturado nacional: produto manufaturado produzido no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal;**

**XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:**

- a) menor preço;**
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;**
- c) técnica e preço;**
- d) maior retorno econômico;**

**e) maior desconto;**

**XXXIX - concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;**

**XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;**

**XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;**

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

**XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;**

**XLIV - pré-qualificação: procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto;**

**XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;**

**XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;**

**XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;**

**XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;**

**XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;**

**L - comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares;**

**LI - catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação;**

**LII - sítio eletrônico oficial: sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades;**

**LIII - contrato de eficiência: contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de**

**proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada;**

**LIV - seguro-garantia: seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado;**

**LV - produtos para pesquisa e desenvolvimento: bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa;**

**LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;**

**LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:**

**a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;**

**b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;**

**c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;**

**d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;**

**LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;**

**LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;**

**LX - 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.**

Ver comentários na página 67-68.
----------------------------------

#### CAPÍTULO IV DOS AGENTES PÚBLICOS

**Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:**

**I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;**

**II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e**

Ver comentários na página 68.
-------------------------------

**III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.**

**§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.**

**§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.**

*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.*

Ver comentários na página 76.
-------------------------------

**§ 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.

**§ 4º** Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

**§ 5º** Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

**Art. 9º** É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

**I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**

**a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;**

**b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;**

**c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;**

**II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;**

**III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.**

**§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.**

**§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.**

*Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.*

**§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo quando:**

**I - (VETADO);**

*II - provas da prática de atos ilícitos dolosos constarem nos autos do processo administrativo ou judicial.*

*§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.*

Ver comentários na página 79-80.

TÍTULO II  
DAS LICITAÇÕES  
CAPÍTULO I  
DO PROCESSO LICITATÓRIO

**Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:**

**I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;**

**II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;**

**III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;**

**IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.**

**Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente**

íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

**Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:**

**I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;**

**II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;**

**III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;**

**IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;**

**V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;**

**VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;**

*VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)*

*§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.*

Ver comentários na página 77-78.

**§ 2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).**

**Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.**

**Parágrafo único. A publicidade será diferida:**

**I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;**

**II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do art. 24 desta Lei.**

**Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:**

**I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;**

**II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;**

**III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;**

**IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;**

Ver comentários na página 68-69
---------------------------------

**V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;**

**VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.**

**§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do caput deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.**

**§ 2º A critério da Administração e exclusivamente a seu serviço, o autor dos projetos e a empresa a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo poderão participar no apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da**

licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade.

§ 3º Equiparam-se aos autores do projeto as empresas integrantes do mesmo grupo econômico.

§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.

§ 5º Em licitações e contratações realizadas no âmbito de projetos e programas parcialmente financiados por agência oficial de cooperação estrangeira ou por organismo financeiro internacional com recursos do financiamento ou da contrapartida nacional, não poderá participar pessoa física ou jurídica que integre o rol de pessoas sancionadas por essas entidades ou que seja declarada inidônea nos termos desta Lei.

**Art. 15.** Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

**V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.**

**§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.**

**§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.**

**§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.**

**§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.**

**§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.**

**Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:**

**I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;**

**II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;**

**III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;**

**IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.**

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

**I - preparatória;**

**II - de divulgação do edital de licitação;**

**III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;**

**IV - de julgamento;**

**V - de habilitação;**

**VI - recursal;**

**VII - de homologação.**

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

Ver comentários na página 69-70.

**§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.**

Ver comentários na página 69-70.

**§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.**

**§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.**

**§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.**

Ver comentários na página 69-70.

**§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:**

**I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;**

**II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;**

**III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.**

## **CAPÍTULO II**

### **DA FASE PREPARATÓRIA**

#### **Seção I**

##### **Da Instrução do Processo Licitatório**

**Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:**

**I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;**

**II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;**

**III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;**

**IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;**

**V - a elaboração do edital de licitação;**

**VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;**

**VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;**

**VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;**

**IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;**

**X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;**

**XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.**

**§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:**

**I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;**

***II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;***

Ver comentários na página 77-78.
----------------------------------

**III - requisitos da contratação;**

**IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;**

**V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;**

**VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;**

**VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;**

**VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;**

**IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;**

**X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;**

**XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;**

**XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;**

**XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.**

**§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.**

**§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.**

*Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:*

*I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;*

*II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*

*III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;*

*IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*

*V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.*

*§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.*

*§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.*

Ver comentários na página 78-79.
----------------------------------

**§ 3º** Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la.

**Art. 20.** Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

**§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.**

**§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.**

**§ 3º (VETADO).**

**Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.**

**Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.**

**Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.**

**§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.**

**§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:**

**I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;**

**II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;**

**III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.**

**§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.**

**§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.**

**Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.**

*§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*

*II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;*

*IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*

*V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

Ver comentários na página 74.

**§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.**

Ver comentários na página 74.

**§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

**§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.**

**§ 6º** Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

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

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

**II - (VETADO).**

**Parágrafo único.** Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

**Art. 25.** O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

**§ 1º** Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

**§ 2º** Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

**§ 3º** Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio

eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

**II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.**

**§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:**

**I - mulheres vítimas de violência doméstica;**

**II - oriundos ou egressos do sistema prisional.**

Ver comentários na página 70.

**Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:**

**I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;**

**II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.**

Ver comentários na página 70-71.

**§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:**

**I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;**

**II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;**

**III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.**

**§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).**

**§ 3º (VETADO).**

**§ 4º (VETADO).**

**§ 5º A margem de preferência não se aplica aos bens manufaturados nacionais e aos serviços nacionais se a capacidade de produção desses bens ou de prestação desses serviços no País for inferior:**

**I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou**

**II - aos quantitativos fixados em razão do parcelamento do objeto, quando for o caso.**

**§ 6º Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.**

**§ 7º Nas contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser**

restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

**Art. 27.** Será divulgada, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto no art. 26 desta Lei, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

Seção II  
Das Modalidades de Licitação

**Art. 28.** São modalidades de licitação:

**I - pregão;**

**II - concorrência;**

**III - concurso;**

**IV - leilão;**

**V - diálogo competitivo.**

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

**Art. 29.** A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

**Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.**

**Art. 30. O concurso observará as regras e condições previstas em edital, que indicará:**

**I - a qualificação exigida dos participantes;**

**II - as diretrizes e formas de apresentação do trabalho;**

**III - as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao vencedor.**

**Parágrafo único. Nos concursos destinados à elaboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública, nos termos do art. 93 desta Lei, todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes.**

**Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.**

**§ 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.**

**§ 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterà:**

**I - a descrição do bem, com suas características, e, no caso de imóvel, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros;**

**II - o valor pelo qual o bem foi avaliado, o preço mínimo pelo qual poderá ser alienado, as condições de pagamento e, se for o caso, a comissão do leiloeiro designado;**

**III - a indicação do lugar onde estiverem os móveis, os veículos e os semoventes;**

**IV - o sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão, salvo se excepcionalmente for realizado sob a forma presencial por comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, hipótese em que serão indicados o local, o dia e a hora de sua realização;**

**V - a especificação de eventuais ônus, gravames ou pendências existentes sobre os bens a serem leiloados.**

**§ 3º Além da divulgação no sítio eletrônico oficial, o edital do leilão será afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração e poderá, ainda, ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade da licitação.**

**§ 4º O leilão não exigirá registro cadastral prévio, não terá fase de habilitação e deverá ser homologado assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital.**

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

**I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:**

**a) inovação tecnológica ou técnica;**

**b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e**

**c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;**

**II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:**

**a) a solução técnica mais adequada;**

**b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;**

**c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;**

**III - (VETADO).**

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

**I - a Administração apresentará, por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências já definidas e estabelecerá prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação;**

**II - os critérios empregados para pré-seleção dos licitantes deverão ser previstos em edital, e serão admitidos todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos;**

**III - a divulgação de informações de modo discriminatório que possa implicar vantagem para algum licitante será vedada;**

**IV - a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento;**

**V - a fase de diálogo poderá ser mantida até que a Administração, em decisão fundamentada, identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades;**

**VI - as reuniões com os licitantes pré-selecionados serão registradas em ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo;**

Ver comentários na página 70.
-------------------------------

**VII - o edital poderá prever a realização de fases sucessivas, caso em que cada fase poderá restringir as soluções ou as propostas a serem discutidas;**

**VIII - a Administração deverá, ao declarar que o diálogo foi concluído, juntar aos autos do processo licitatório os registros e as gravações da fase de diálogo, iniciar a fase competitiva com a divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa e abrir prazo, não inferior a 60 (sessenta) dias úteis, para todos os licitantes pré-selecionados na forma do inciso II deste parágrafo apresentarem suas propostas, que deverão conter os elementos necessários para a realização do projeto;**

**IX - a Administração poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas;**

**X - a Administração definirá a proposta vencedora de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado;**

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

Ver comentários na página 77.

XII - (VETADO).

**§ 2º Os profissionais contratados para os fins do inciso XI do § 1º deste artigo assinarão termo de confidencialidade e abster-se-ão de atividades que possam configurar conflito de interesses.**

Ver comentários na página 69-70.

### Seção III

#### Dos Critérios de Julgamento

**Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:**

**I - menor preço;**

**II - maior desconto;**

**III - melhor técnica ou conteúdo artístico;**

**IV - técnica e preço;**

**V - maior lance, no caso de leilão;**

**VI - maior retorno econômico.**

**Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.**

**§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.**

**§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.**

**Art. 35. O julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes, e o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.**

**Parágrafo único. O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo poderá ser utilizado para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística.**

**Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.**

**§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:**

**I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;**

**II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;**

**III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;**

**IV - obras e serviços especiais de engenharia;**

**V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.**

**§ 2º No julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica.**

**§ 3º O desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e em regulamento.**

**Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:**

**I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;**

**II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;**

*III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

Ver comentários na página 79.

**§ 1º A banca referida no inciso II do caput deste artigo terá no mínimo 3 (três) membros e poderá ser composta de:**

Ver comentários na página 77.

***I - servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública;***

**II - profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que seus trabalhos sejam supervisionados por profissionais designados conforme o disposto no art. 7º desta Lei.**

**§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:**

**I - melhor técnica; ou**

**II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.”**

**Art. 38. No julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço, a obtenção de pontuação devido à capacitação técnico-profissional exigirá que a execução do respectivo contrato tenha participação direta e pessoal do profissional correspondente.**

**Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.**

**§ 1º Nas licitações que adotarem o critério de julgamento de que trata o caput deste artigo, os licitantes apresentarão:**

**I - proposta de trabalho, que deverá contemplar:**

**a) as obras, os serviços ou os bens, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento;**

**b) a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, ao bem ou ao serviço e em unidade monetária;**

**II - proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária.**

**§ 2º O edital de licitação deverá prever parâmetros objetivos de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, que servirá de base de cálculo para a remuneração devida ao contratado.**

**§ 3º Para efeito de julgamento da proposta, o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.**

**§ 4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:**

**I - a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado;**

**II - se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis.**

#### Seção IV

#### Disposições Setoriais

#### Subseção I

#### Das Compras

**Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:**

**I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;**

**II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;**

**III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;**

**IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;**

**V - atendimento aos princípios:**

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

**III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.**

**§ 3º O parcelamento não será adotado quando:**

**I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;**

**II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;**

**III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.**

**§ 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.**

**Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:**

**I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:**

**a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;**

**b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;**

**c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;**

**d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;**

**II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;**

**III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;**

**IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.**

**Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.**

**Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:**

**I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;**

**II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;**

**III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de**

**fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.**

**§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).**

**§ 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.**

**§ 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.**

**Art. 43. O processo de padronização deverá conter:**

**I - parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;**

**II - despacho motivado da autoridade superior, com a adoção do padrão;**

**III - síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido, divulgadas em sítio eletrônico oficial.**

**§ 1º É permitida a padronização com base em processo de outro órgão ou entidade de nível federativo igual ou superior ao do órgão adquirente, devendo o ato que decidir pela adesão a outra padronização ser devidamente motivado, com indicação da necessidade da Administração e dos riscos decorrentes dessa decisão, e divulgado em sítio eletrônico oficial.**

**§ 2º** As contratações de soluções baseadas em software de uso disseminado serão disciplinadas em regulamento que defina processo de gestão estratégica das contratações desse tipo de solução.

**Art. 44.** Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

#### Subseção II

#### Das Obras e Serviços de Engenharia

**Art. 45.** As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

**I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;**

**II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;**

**III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;**

**IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;**

**V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;**

**VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.**

**Art. 46.** Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

**I - empreitada por preço unitário;**

**II - empreitada por preço global;**

**III - empreitada integral;**

**IV - contratação por tarefa;**

**V - contratação integrada;**

**VI - contratação semi-integrada;**

**VII - fornecimento e prestação de serviço associado.**

**§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.**

**§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.**

**§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.**

**§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:**

**I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;**

**II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;**

**III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;**

**IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;**

**V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados.**

**§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.**

**§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.**

**§ 7º (VETADO).**

**§ 8º (VETADO).**

**§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática**

**de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.**

### **Subseção III**

#### **Dos Serviços em Geral**

**Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:**

**I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;**

**II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.**

**§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:**

**I - a responsabilidade técnica;**

**II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;**

**III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.**

**§ 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.**

**Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**

**I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;**

**II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;**

**III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;**

**IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;**

**V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;**

**VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.**

**Parágrafo único.** Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

**Art. 49.** A Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, quando:

**I - o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; e**

**II - a múltipla execução for conveniente para atender à Administração.**

**Parágrafo único.** Na hipótese prevista no caput deste artigo, a Administração deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada um dos contratados.

**Art. 50.** Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

**I - registro de ponto;**

**II - recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;**

**III - comprovante de depósito do FGTS;**

**IV - recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;**

**V - recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;**

**VI - recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.**

#### Subseção IV

#### Da Locação de Imóveis

**Art. 51.** Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

Subseção V  
Das Licitações Internacionais

**Art. 52. Nas licitações de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.**

**§ 1º Quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, o licitante brasileiro igualmente poderá fazê-lo.**

**§ 2º O pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude de licitação nas condições de que trata o § 1º deste artigo será efetuado em moeda corrente nacional.**

**§ 3º As garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes às oferecidas ao licitante estrangeiro.**

**§ 4º Os gravames incidentes sobre os preços constarão do edital e serão definidos a partir de estimativas ou médias dos tributos.**

**§ 5º As propostas de todos os licitantes estarão sujeitas às mesmas regras e condições, na forma estabelecida no edital.**

**§ 6º Observados os termos desta Lei, o edital não poderá prever condições de habilitação, classificação e julgamento que constituam barreiras de acesso ao licitante estrangeiro, admitida a previsão de margem de preferência para bens produzidos no País e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras, na forma definida no art. 26 desta Lei.**

CAPÍTULO III  
DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

**Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.**

**§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:**

**I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;**

**II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;**

**III - (VETADO).**

**§ 2º (VETADO).**

**§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.**

**§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.**

**§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.**

§ 6º (VETADO).

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Ver comentários na página 71.

#### CAPÍTULO IV DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES

**Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:**

**I - para aquisição de bens:**

**a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;**

**b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;**

**II - no caso de serviços e obras:**

**a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;**

**b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;**

**c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;**

**d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;**

**III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;**

**IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.**

**§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.**

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ver comentários na página 74.

**Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:**

**I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;**

**II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.**

**§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.**

**§ 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.**

**§ 3º Serão considerados intermediários os lances:**

**I - iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior lance;**

**II - iguais ou superiores ao menor já ofertado, quando adotados os demais critérios de julgamento.**

**§ 4º Após a definição da melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), a Administração poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, para a definição das demais colocações.**

**§ 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.**

**Art. 57. O edital de licitação poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.**

**Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.**

**§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.**

**§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.**

**§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.**

**§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.**

## CAPÍTULO V DO JULGAMENTO

**Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:**

**I - contiverem vícios insanáveis;**

**II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;**

**III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;**

**IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;**

**V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.**

**§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.**

**§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.**

**§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.**

**§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.**

**§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por**

cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

**Art. 60.** Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

**I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;**

**II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;**

**III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;**

**IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.**

**§ 1º** Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

**I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;**

**II - empresas brasileiras;**

**III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;**

**IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.**

**§ 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.**

**Art. 61. Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.**

**§ 1º A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.**

**§ 2º A negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.**

## **CAPÍTULO VI DA HABILITAÇÃO**

**Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:**

**I - jurídica;**

**II - técnica;**

**III - fiscal, social e trabalhista;**

**IV - econômico-financeira.**

**Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:**

**I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;**

**II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;**

**III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;**

**IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.**

**§ 1º Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.**

**§ 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.**

**§ 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal**

assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.

§ 4º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.

**Art. 64.** Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

**Art. 65.** As condições de habilitação serão definidas no edital.

§ 1º As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e ficarão autorizadas a substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.

**§ 2º A habilitação poderá ser realizada por processo eletrônico de comunicação a distância, nos termos dispostos em regulamento.**

**Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.**

**Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:**

**I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;**

**II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;**

**III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;**

**IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;**

**V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;**

**VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.**

**§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.**

**§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.**

**§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.**

**§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.**

**§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.**

**§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.**

**§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do caput deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.**

**§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do caput deste artigo.**

**§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.**

**§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:**

**I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;**

**II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.**

**§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.**

**§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do caput deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.**

**Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:**

**I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);**

**II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;**

**III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;**

**IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;**

**V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;**

**VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.**

**§ 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.**

**§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.**

**Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:**

**I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;**

**II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.**

**§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.**

**§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.**

**§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.**

**§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de**

**patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.**

**§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.**

**§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.**

**Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:**

**I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;**

**II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;**

**III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).**

**Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.**

## **CAPÍTULO VII DO ENCERRAMENTO DA LICITAÇÃO**

**Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:**

**I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;**

**II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;**

**III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;**

**IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.**

**§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**

**§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.**

**§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.**

**§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.**

## **CAPÍTULO VIII**

### **DA CONTRATAÇÃO DIRETA**

#### **Seção I**

#### **Do Processo de Contratação Direta**

**Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

**I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;**

**II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;**

**III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;**

**IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**

**V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**

**VI - razão da escolha do contratado;**

**VII - justificativa de preço;**

**VIII - autorização da autoridade competente.**

**Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

**Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.**

Seção II  
Da Inexigibilidade de Licitação

**Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:**

**I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;**

**II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;**

**III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:**

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;**
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;**
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;**
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;**

**h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;**

**IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;**

**V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.**

**§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.**

**§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.**

**§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

**§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.**

**§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:**

**I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;**

**II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;**

**III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.**

### Seção III

#### Da Dispensa de Licitação

**Art. 75. É dispensável a licitação:**

**I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;**

**II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;**

**III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:**

**a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;**

**b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;**

**IV - para contratação que tenha por objeto:**

**a) bens, componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira necessários à manutenção de equipamentos, a serem adquiridos do fornecedor original desses equipamentos durante o período de garantia técnica, quando essa condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;**

**b) bens, serviços, alienações ou obras, nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para a Administração;**

**c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);**

**d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração;**

**e) hortifrutigranjeiros, pães e outros gêneros perecíveis, no período necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, hipótese em que a contratação será realizada diretamente com base no preço do dia;**

**f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;**

*g) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante autorização por ato do comandante da força militar;*

*h) bens e serviços para atendimento dos contingentes militares das forças singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, hipótese em que a contratação deverá ser justificada quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificada pelo comandante da força militar;*

Ver comentários na página 74.
-------------------------------

**i) abastecimento ou suprimento de efetivos militares em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento;**

**j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;**

**k) aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que inerente às finalidades do órgão ou com elas compatível;**

**l) serviços especializados ou aquisição ou locação de equipamentos destinados ao rastreamento e à obtenção de provas previstas nos incisos II e V do caput do art. 3º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, quando houver necessidade justificada de manutenção de sigilo sobre a investigação;**

**m) aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde;**

**V - para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;**

*VI - para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;*

Ver comentários na página 74.
-------------------------------

**VII - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem;**

**VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;**

**IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;**

*X - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;*

Ver comentários na página 74.

**XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;**

**XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;**

**XIII - para contratação de profissionais para compor a comissão de avaliação de critérios de técnica, quando se tratar de profissional técnico de notória especialização;**

**XIV - para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgão ou entidade da Administração Pública, para a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado e os serviços contratados sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência;**

**XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;**

**XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou**

estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII do caput deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste caput, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XVII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água; e

XVIII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida.

**§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:**

**I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;**

**II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.**

**§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.**

**§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.**

*§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

Ver comentários na página 71.
-------------------------------

**§ 5º A dispensa prevista na alínea “c” do inciso IV do caput deste artigo, quando aplicada a obras e serviços de engenharia, seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica.**

**§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do**

**art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.**

**§ 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.**

## CAPÍTULO IX DAS ALIENAÇÕES

**Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:**

**I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:**

**a) dação em pagamento;**

**b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;**

*c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;*

Ver comentários na página 75
------------------------------

**d) investidura;**

**e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;**

**f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;**

**g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;**

*h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;*

*i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;*

*j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;*

Ver comentários na página 75
------------------------------

**II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:**

a) **doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;**

b) **permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;**

c) **venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;**

d) **venda de títulos, observada a legislação pertinente;**

e) **venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;**

f) **venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.**

**§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.**

**§ 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.**

**§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:**

**I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;**

*II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.*

*§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:*

*I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;*

*II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;*

*III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;*

*IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;*

*V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;*

*VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;*

*VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea “i” do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.*

Ver comentários na página 75.
-------------------------------

**§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:**

**I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;**

**II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.**

**§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.**

**§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.**

**Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.**

## **CAPÍTULO X DOS INSTRUMENTOS AUXILIARES**

### **Seção I**

#### **Dos Procedimentos Auxiliares**

**Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:**

**I - credenciamento;**

**II - pré-qualificação;**

**III - procedimento de manifestação de interesse;**

**IV - sistema de registro de preços;**

**V - registro cadastral.**

**§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.**

**§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.**

## Seção II

### Do Credenciamento

**Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:**

**I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;**

**II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;**

**III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.**

**Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:**

**I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;**

**II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;**

**III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;**

**IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;**

**V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;**

**VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.**

### Seção III

#### Da Pré-Qualificação

**Art. 80. A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente:**

**I - licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos;**

**II - bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração.**

**§ 1º Na pré-qualificação observar-se-á o seguinte:**

**I - quando aberta a licitantes, poderão ser dispensados os documentos que já constarem do registro cadastral;**

**II - quando aberta a bens, poderá ser exigida a comprovação de qualidade.**

**§ 2º O procedimento de pré-qualificação ficará permanentemente aberto para a inscrição de interessados.**

**§ 3º Quanto ao procedimento de pré-qualificação, constarão do edital:**

**I - as informações mínimas necessárias para definição do objeto;**

**II - a modalidade, a forma da futura licitação e os critérios de julgamento.**

**§ 4º A apresentação de documentos far-se-á perante órgão ou comissão indicada pela Administração, que deverá examiná-los no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis e determinar correção ou reapresentação de documentos, quando for o caso, com vistas à ampliação da competição.**

***§ 5º Os bens e os serviços pré-qualificados deverão integrar o catálogo de bens e serviços da Administração.***

Ver comentários na página 78.
-------------------------------

**§ 6º A pré-qualificação poderá ser realizada em grupos ou segmentos, segundo as especialidades dos fornecedores.**

**§ 7º A pré-qualificação poderá ser parcial ou total, com alguns ou todos os requisitos técnicos ou de habilitação necessários à contratação, assegurada, em qualquer hipótese, a igualdade de condições entre os concorrentes.**

**§ 8º Quanto ao prazo, a pré-qualificação terá validade:**

**I - de 1 (um) ano, no máximo, e poderá ser atualizada a qualquer tempo;**

**II - não superior ao prazo de validade dos documentos apresentados pelos interessados.**

**§ 9º Os licitantes e os bens pré-qualificados serão obrigatoriamente divulgados e mantidos à disposição do público.**

**§ 10. A licitação que se seguir ao procedimento da pré-qualificação poderá ser restrita a licitantes ou bens pré-qualificados.**

#### Seção IV

##### Do Procedimento de Manifestação de Interesse

**Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.**

**§ 1º Os estudos, as investigações, os levantamentos e os projetos vinculados à contratação e de utilidade para a licitação, realizados pela Administração ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, e o vencedor da licitação deverá ressarcir os dispêndios correspondentes, conforme especificado no edital.**

**§ 2º A realização, pela iniciativa privada, de estudos, investigações, levantamentos e projetos em decorrência do procedimento de manifestação de interesse previsto no caput deste artigo:**

**I - não atribuirá ao realizador direito de preferência no processo licitatório;**

**II - não obrigará o poder público a realizar licitação;**

**III - não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração;**

**IV - será remunerada somente pelo vencedor da licitação, vedada, em qualquer hipótese, a cobrança de valores do poder público.**

**§ 3º Para aceitação dos produtos e serviços de que trata o caput deste artigo, a Administração deverá elaborar parecer fundamentado com a demonstração de que o produto ou serviço entregue é adequado e suficiente à compreensão do objeto, de que as premissas adotadas são compatíveis com as reais necessidades do órgão e de que a metodologia proposta é a que propicia maior economia e vantagem entre as demais possíveis.**

**§ 4º O procedimento previsto no caput deste artigo poderá ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.**

#### Seção V

#### Do Sistema de Registro de Preços

**Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:**

**I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;**

**II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;**

**III - a possibilidade de prever preços diferentes:**

**a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;**

**b) em razão da forma e do local de acondicionamento;**

**c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;**

**d) por outros motivos justificados no processo;**

**IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;**

**V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;**

**VI - as condições para alteração de preços registrados;**

**VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;**

**VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;**

**IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.**

**§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.**

**§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.**

**§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:**

**I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;**

**II - no caso de alimento perecível;**

**III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.**

**§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.**

**§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:**

**I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;**

**II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;**

**III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;**

**IV - atualização periódica dos preços registrados;**

**V - definição do período de validade do registro de preços;**

**VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.**

**§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.**

**Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.**

**Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.**

**Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.**

**Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:**

**I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;**

**II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.**

**Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.**

**§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.**

**§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:**

**I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;**

**II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;**

**III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.**

**§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.**

**§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:**

**I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou**

**II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.**

**§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.**

**§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.**

**§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.**

**§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.**

*§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.*

Ver comentários na página 75.

## Seção VI

### Do Registro Cadastral

*Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento.*

*§ 1º O sistema de registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados, e será obrigatória a realização de chamamento público pela internet, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados.*

*§ 2º É proibida a exigência, pelo órgão ou entidade licitante, de registro cadastral complementar para acesso a edital e anexos.*

*§ 3º A Administração poderá realizar licitação restrita a fornecedores cadastrados, atendidos os critérios, as condições e os limites estabelecidos em regulamento, bem como a ampla publicidade dos procedimentos para o cadastramento.*

*§ 4º Na hipótese a que se refere o § 3º deste artigo, será admitido fornecedor que realize seu cadastro dentro do prazo previsto no edital para apresentação de propostas.*

Ver comentários na página 79.

**Art. 88.** Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei.

**§ 1º** O inscrito, considerada sua área de atuação, será classificado por categorias, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômico-financeira avaliada, de acordo com regras objetivas divulgadas em sítio eletrônico oficial.

**§ 2º** Ao inscrito será fornecido certificado, renovável sempre que atualizar o registro.

**§ 3º** A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

**§ 4º** A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.

**§ 5º** A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro de inscrito que deixar de satisfazer exigências determinadas por esta Lei ou por regulamento.

**§ 6º** O interessado que requerer o cadastro na forma do caput deste artigo poderá participar de processo licitatório até a decisão da Administração, e a celebração do contrato ficará condicionada à emissão do certificado referido no § 2º deste artigo.

TÍTULO III  
DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I  
DA FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

**Art. 89.** Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

**Art. 90.** A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.

§ 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período, mediante solicitação da parte durante seu transcurso, devidamente justificada, e desde que o motivo apresentado seja aceito pela Administração.

§ 2º Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de

**classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.**

**§ 3º Decorrido o prazo de validade da proposta indicado no edital sem convocação para a contratação, ficarão os licitantes liberados dos compromissos assumidos.**

**§ 4º Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º deste artigo, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá:**

**I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário;**

**II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.**

**§ 5º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante.**

**§ 6º A regra do § 5º não se aplicará aos licitantes remanescentes convocados na forma do inciso I do § 4º deste artigo.**

**§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo.**

**Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

**§ 1º Será admitida a manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação que regula o acesso à informação.**

**§ 2º Contratos relativos a direitos reais sobre imóveis serão formalizados por escritura pública lavrada em notas de tabelião, cujo teor deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

**§ 3º Será admitida a forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.**

**§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.**

**Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:**

**I - o objeto e seus elementos característicos;**

**II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;**

**III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;**

**IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;**

**V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;**

**VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;**

**VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;**

**VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;**

**IX - a matriz de risco, quando for o caso;**

**X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;**

**XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;**

**XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;**

**XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;**

**XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;**

**XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;**

**XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;**

**XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;**

Ver comentários na página 70.
-------------------------------

**XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;**

**XIX - os casos de extinção.**

**§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:**

**I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;**

**II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;**

**III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.**

**§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterà cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.**

**§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.**

**§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:**

**I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;**

**II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.**

**§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.**

**§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.**

**§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.**

**Art. 93.** Nas contratações de projetos ou de serviços técnicos especializados, inclusive daqueles que contemplem o desenvolvimento de programas e aplicações de internet para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento e de comunicação da informação (software) - e a respectiva documentação técnica associada -, o autor deverá ceder todos os direitos patrimoniais a eles relativos para a Administração Pública, hipótese em que poderão ser livremente utilizados e alterados por ela em outras ocasiões, sem necessidade de nova autorização de seu autor.

§ 1º Quando o projeto se referir a obra imaterial de caráter tecnológico, insuscetível de privilégio, a cessão dos direitos a que se refere o caput deste artigo incluirá o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, desenvolvimento, fixação em suporte físico de qualquer natureza e aplicação da obra.

§ 2º É facultado à Administração Pública deixar de exigir a cessão de direitos a que se refere o caput deste artigo quando o objeto da contratação envolver atividade de pesquisa e desenvolvimento de caráter científico, tecnológico ou de inovação, considerados os princípios e os mecanismos instituídos pela Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

§ 3º Na hipótese de posterior alteração do projeto pela Administração Pública, o autor deverá ser comunicado, e os registros serão promovidos nos órgãos ou entidades competentes.

*Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:*

*I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;*

*II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.*

*§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.*

*§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.*

*§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.*

*§ 4º (VETADO).*

*§ 5º (VETADO).*

Ver comentários na página 79.
-------------------------------

**Art. 95.** O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

**I - dispensa de licitação em razão de valor;**

**II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.**

**§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.**

**§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

## **CAPÍTULO II DAS GARANTIAS**

**Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.**

**§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:**

**I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;**

**II - seguro-garantia;**

**III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.**

**IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.**

**§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o inadimplemento pela Administração.**

**§ 3º** O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

**Art. 97.** O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

**I** - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

**II** - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.

**Parágrafo único.** Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.

**Art. 98.** Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

**Parágrafo único.** Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

**Art. 99.** Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

**Art. 100.** A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

**Art. 101.** Nos casos de contratos que impliquem a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, o valor desses bens deverá ser acrescido ao valor da garantia.

**Art. 102.** Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, hipótese em que:

**I - a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente e poderá:**

- a) ter livre acesso às instalações em que for executado o contrato principal;**
- b) acompanhar a execução do contrato principal;**
- c) ter acesso a auditoria técnica e contábil;**
- d) requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento;**

**II - a emissão de empenho em nome da seguradora, ou a quem ela indicar para a conclusão do contrato, será autorizada desde que demonstrada sua regularidade fiscal;**

**III - a seguradora poderá subcontratar a conclusão do contrato, total ou parcialmente.**

**Parágrafo único. Na hipótese de inadimplemento do contratado, serão observadas as seguintes disposições:**

**I - caso a seguradora execute e conclua o objeto do contrato, estará isenta da obrigação de pagar a importância segurada indicada na apólice;**

**II - caso a seguradora não assuma a execução do contrato, pagará a integralidade da importância segurada indicada na apólice.**

### **CAPÍTULO III DA ALOCAÇÃO DE RISCOS**

**Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.**

**§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.**

**§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.**

**§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.**

**§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.**

**§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:**

**I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;**

**II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.**

**§ 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.**

#### **CAPÍTULO IV DAS PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO**

**Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:**

**I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;**

**II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;**

**III - fiscalizar sua execução;**

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

**V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:**

**a) risco à prestação de serviços essenciais;**

**b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.**

**§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.**

**§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.**

## **CAPÍTULO V DA DURAÇÃO DOS CONTRATOS**

**Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.**

**Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:**

**I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;**

**II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;**

**III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.**

**§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.**

**§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.**

**Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.**

**Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.**

**Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.**

**Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:**

**I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;**

**II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes,**

realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

**Art. 111.** Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

**Parágrafo único.** Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

**I** - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

**II** - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

**Art. 112.** Os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem nem revogam os prazos contratuais previstos em lei especial.

**Art. 113.** O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

**Art. 114.** O contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.

## CAPÍTULO VI DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

**Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.**

**§ 1º É proibido à Administração retardar imotivadamente a execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, inclusive na hipótese de posse do respectivo chefe do Poder Executivo ou de novo titular no órgão ou entidade contratante.**

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

**§ 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.**

**§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.**

§ 6º Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo por mais de 1 (um) mês, a Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de obra paralisada, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução.

§ 7º Os textos com as informações de que trata o § 6º deste artigo deverão ser elaborados pela Administração.

Ver comentários na página 71.

**Art. 116.** Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

**Parágrafo único.** Sempre que solicitado pela Administração, o contratado deverá comprovar o cumprimento da reserva de cargos a que se refere o caput deste artigo, com a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas.

Ver comentários na página 70.
-------------------------------

**Art. 117.** A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

**I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;**

**II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.**

**Art. 118. O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato.**

**Art. 119. O contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados.**

**Art. 120. O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante.**

**Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.**

**§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.**

**§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.**

**§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:**

**I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;**

**II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;**

**III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;**

**IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;**

**V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.**

**§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.**

**§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.**

Ver comentários na página 71-72.

**Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.**

**§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.**

**§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.**

**§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.**

Art. 123. A Administração terá o dever de explicitamente emitir decisão sobre todas as solicitações e reclamações relacionadas à execução dos contratos regidos por esta Lei, ressalvados os requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do contrato.

Parágrafo único. Salvo disposição legal ou cláusula contratual que estabeleça prazo específico, concluída a instrução do requerimento, a Administração terá o prazo de 1 (um) mês para decidir, admitida a prorrogação motivada por igual período.

Ver comentários na página 72.

## CAPÍTULO VII DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS E DOS PREÇOS

**Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:**

**I - unilateralmente pela Administração:**

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;

b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

**II - por acordo entre as partes:**

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

**§ 2º** Será aplicado o disposto na alínea “d” do inciso II do caput deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.

**Art. 125.** Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

**Art. 126.** As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

**Art. 127.** Se o contrato não contemplar preços unitários para obras ou serviços cujo aditamento se fizer necessário, esses serão fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei.

**Art. 128.** Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

**Art. 129.** Nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

**Art. 130.** Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

**Art. 131.** A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.

**Parágrafo único.** O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei.

**Art. 132.** A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

**Art. 133.** Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos:

**I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;**

**II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei;**

**III - por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do § 5º do art. 46 desta Lei;**

**IV - por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração.**

**Art. 134.** Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.

**Art. 135.** Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

**I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;**

**II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.**

**§ 1º** A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

**§ 2º** É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

**§ 3º** A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

**§ 4º** A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os

decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

**Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:**

**I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;**

**II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;**

**III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;**

**IV - empenho de dotações orçamentárias.**

## CAPÍTULO VIII DAS HIPÓTESES DE EXTINÇÃO DOS CONTRATOS

**Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:**

**I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;**

**II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;**

**III - alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato;**

**IV - decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado;**

**V - caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato;**

**VI - atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;**

**VII - atraso na liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas;**

**VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;**

**IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.**

**§ 1º Regulamento poderá especificar procedimentos e critérios para verificação da ocorrência dos motivos previstos no caput deste artigo.**

**§ 2º O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:**

**I - supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no art. 125 desta Lei;**

**II - suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses;**

**III - repetidas suspensões que totalizem 90 (noventa) dias úteis, independentemente do pagamento obrigatório de indenização pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas;**

**IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;**

**V - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, a desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental.**

**§ 3º As hipóteses de extinção a que se referem os incisos II, III e IV do § 2º deste artigo observarão as seguintes disposições:**

**I - não serão admitidas em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de guerra, bem como quando decorrerem de ato ou fato que o contratado tenha praticado, do qual tenha participado ou para o qual tenha contribuído;**

**II - assegurarão ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até a normalização da situação, admitido o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na forma da alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 desta Lei.**

**§ 4º Os emitentes das garantias previstas no art. 96 desta Lei deverão ser notificados pelo contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.**

**Art. 138. A extinção do contrato poderá ser:**

**I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;**

**II - consensual, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração;**

**III - determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.**

**§ 1º A extinção determinada por ato unilateral da Administração e a extinção consensual deverão ser precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo.**

**§ 2º Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito a:**

**I - devolução da garantia;**

**II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção;**

**III - pagamento do custo da desmobilização.**

**Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:**

**I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;**

**II - ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;**

**III - execução da garantia contratual para:**

**a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;**

**b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;**

**c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;**

**d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;**

**IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.**

**§ 1º A aplicação das medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo ficará a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta.**

**§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, o ato deverá ser precedido de autorização expressa do ministro de Estado, do secretário estadual ou do secretário municipal competente, conforme o caso.**

## **CAPÍTULO IX**

### **DO RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO**

**Art. 140. O objeto do contrato será recebido:**

**I - em se tratando de obras e serviços:**

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

**II - em se tratando de compras:**

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.

**§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.**

**§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.**

## CAPÍTULO X DOS PAGAMENTOS

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

Art. 142. Disposição expressa no edital ou no contrato poderá prever pagamento em conta vinculada ou pagamento pela efetiva comprovação do fato gerador.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 143. No caso de controvérsia sobre a execução do objeto, quanto a dimensão, qualidade e quantidade, a parcela incontroversa deverá ser liberada no prazo previsto para pagamento.

Ver comentários na página 72.

**Art. 144.** Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

**§ 1º** O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

**§ 2º** A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação.

**Art. 145.** Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

**§ 1º** A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

**§ 2º** A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

**§ 3º** Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

Art. 146. No ato de liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão aos órgãos da administração tributária as características da despesa e os valores pagos, conforme o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Ver comentários na página 72.

## CAPÍTULO XI DA NULIDADE DOS CONTRATOS

**Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:**

**I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;**

**II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;**

**III - motivação social e ambiental do contrato;**

**IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;**

**V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;**

**VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;**

**VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;**

**VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;**

**IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;**

**X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;**

**XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.**

**Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.**

**Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do art. 147 desta Lei, e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.**

**§ 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.**

**§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.**

**Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.**

**Art. 150.** Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

## CAPÍTULO XII

### DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

**Art. 151.** Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

**Parágrafo único.** Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

**Art. 152.** A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade.

**Art. 153.** Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

**Art. 154.** O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes.

## TÍTULO IV

### DAS IRREGULARIDADES

## CAPÍTULO I

### DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

**Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:**

**I - dar causa à inexecução parcial do contrato;**

**II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;**

**III - dar causa à inexecução total do contrato;**

**IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;**

**V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;**

**VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;**

**VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;**

**VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;**

**IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;**

**X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;**

**XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;**

**XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.**

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

**I - advertência;**

**II - multa;**

**III - impedimento de licitar e contratar;**

**IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.**

**§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:**

**I - a natureza e a gravidade da infração cometida;**

**II - as peculiaridades do caso concreto;**

**III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;**

**IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;**

**V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.**

**§ 2º A sanção prevista no inciso I do caput deste artigo será aplicada exclusivamente pela infração administrativa prevista no inciso I do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.**

**§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.**

**§ 4º A sanção prevista no inciso III do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.**

**§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.**

**§ 6º A sanção estabelecida no inciso IV do caput deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:**

**I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;**

**II - quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I deste parágrafo, na forma de regulamento.**

**§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo.**

**§ 8º** Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

**§ 9º** A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

**Art. 157.** Na aplicação da sanção prevista no inciso II do caput do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

**Art. 158.** A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

**§ 1º** Em órgão ou entidade da Administração Pública cujo quadro funcional não seja formado de servidores estatutários, a comissão a que se refere o caput deste artigo será composta de 2 (dois) ou mais empregados públicos pertencentes aos seus quadros permanentes, preferencialmente com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço no órgão ou entidade.

**§ 2º** Na hipótese de deferimento de pedido de produção de novas provas ou de juntada de provas julgadas indispensáveis pela comissão, o licitante ou o contratado poderá apresentar alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

**§ 3º** Serão indeferidas pela comissão, mediante decisão fundamentada, provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.

**§ 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:**

**I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o caput deste artigo;**

**II - suspensão pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;**

**III - suspensão por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.**

Art. 159. Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

Ver comentários na página 72-73.

**Art. 161. Os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos deverão, no prazo máximo 15 (quinze) dias**

úteis, contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por eles aplicadas, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal.

**Parágrafo único.** Para fins de aplicação das sanções previstas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 156 desta Lei, o Poder Executivo regulamentará a forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos distintos.

**Art. 162.** O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.

**Parágrafo único.** A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

**Art. 163.** É admitida a reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente:

**I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;**

**II - pagamento da multa;**

**III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade;**

**IV - cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo;**

**V - análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos neste artigo.**

**Parágrafo único.** A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

**CAPÍTULO II**  
**DAS IMPUGNAÇÕES, DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO E DOS**  
**RECURSOS**

**Art. 164.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

**Parágrafo único.** A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

**Art. 165.** Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

**I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:**

**a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;**

**b) julgamento das propostas;**

**c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;**

**d) anulação ou revogação da licitação;**

**e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;**

**II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.**

**§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:**

**I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;**

**II - a apreciação dar-se-á em fase única.**

**§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.**

**§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.**

**§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.**

**§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.**

**Art. 166. Da aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 156 desta Lei caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.**

**Parágrafo único. O recurso de que trata o caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.**

**Art. 167. Da aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput do art. 156 desta Lei caberá apenas pedido de reconsideração, que deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação, e decidido no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do seu recebimento.**

**Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.**

**Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.**

### CAPÍTULO III DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.

§ 1º As razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos.

§ 2º A omissão na prestação das informações não impedirá as deliberações dos órgãos de controle nem retardará a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e de deliberação.

§ 3º Os órgãos de controle desconsiderarão os documentos impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

I - viabilização de oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que eles disponibilizem subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício dessas possíveis proposições;

II - adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados;

III - definição de objetivos, nos regimes de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, atendidos os requisitos técnicos, legais, orçamentários e financeiros, de acordo com as finalidades da contratação, devendo, ainda, ser perquirida a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica.

§ 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente:

I - as causas da ordem de suspensão;

II - o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência.

§ 2º Ao ser intimado da ordem de suspensão do processo licitatório, o órgão ou entidade deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, admitida a prorrogação:

I - informar as medidas adotadas para cumprimento da decisão;

II - prestar todas as informações cabíveis;

III - proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso.

§ 3º A decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o § 1º deste artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação.

§ 4º O descumprimento do disposto no § 2º deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário.

Art. 172. (VETADO).

Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.

Ver comentários na página 73.

## TÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

### CAPÍTULO I DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

*Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:*

*I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;*

*II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.*

*§ 1º O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de:*

*I - 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República;*

*II - 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração;*

*III - 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.*

*§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:*

*I - planos de contratação anuais;*

*II - catálogos eletrônicos de padronização;*

*III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;*

*IV - atas de registro de preços;*

*V - contratos e termos aditivos;*

*VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.*

*§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:*

*I - sistema de registro cadastral unificado;*

*II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas;*

*III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei;*

*IV - sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;*

*V - acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);*

*VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:*

*a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;*

*b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei;*

*c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;*

*d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.*

*§ 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.*

*§ 5º (VETADO).*

*Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.*

*§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.*

*§ 2º Até 31 de dezembro de 2023, os Municípios deverão realizar divulgação complementar de suas contratações mediante publicação de extrato de edital de licitação em jornal diário de grande circulação local. (Promulgação partes vetadas)*

*Art. 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 art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;*

*II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;*

*III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.*

*Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:*

*I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;*

*II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.*

Ver comentários na página 79.
-------------------------------

## CAPÍTULO II DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 177. O caput do art. 1.048 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IV:

“Art.1.048.

.....

.....  
 .....  
IV - em que se discuta a aplicação do disposto nas normas gerais de licitação e contratação a que se refere o inciso XXVII do caput do art. 22 da Constituição Federal.

.....  
 .....  
 .....”(NR)

Art. 178. O Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo II-B:

“CAPÍTULO II-B

DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS  
 ADMINISTRATIVOS

Contratação direta ilegal

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Frustração do caráter competitivo de licitação

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Patrocínio de contratação indevida

Art. 337-G. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário:

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Perturbação de processo licitatório

Art. 337-I. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

Violação de sigilo em licitação

Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.

Afastamento de licitante

Art. 337-K. Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo:

Pena - reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão de vantagem oferecida.

#### Fraude em licitação ou contrato

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais;

II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido;

III - entrega de uma mercadoria por outra;

IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;

V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

#### Contratação inidônea

Art. 337-M. Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa.

§ 1º Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa.

§ 2º Incide na mesma pena do caput deste artigo aquele que, declarado inidôneo, venha a participar de licitação e, na mesma pena do § 1º deste artigo, aquele que, declarado inidôneo, venha a contratar com a Administração Pública.

Impedimento indevido

Art. 337-N. Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito:

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Omissão grave de dado ou de informação por projetista

Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse:

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

§ 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos.

§ 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.

Art. 337-P. A pena de multa cominada aos crimes previstos neste Capítulo seguirá a metodologia de cálculo prevista neste Código e não poderá ser inferior a 2% (dois por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.”

Ver comentários na página 73.
-------------------------------

**Art. 179. Os incisos II e III do caput do art. 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:**

**“Art. 2º**

.....

.....

.....

**II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de**

empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

**III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;**

.....” (NR)

**Art. 180. O caput do art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:**

**“Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:**

.....”  
(NR)

### CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

*Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.*

*Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.*

Ver comentários na página 78.
-------------------------------

**Art. 182.** O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

**Art. 183.** Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

**I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;**

**II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;**

**III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.**

**§ 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:**

**I - o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;**

**II - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios.**

**§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.**

**§ 3º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.**

**Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.**

§ 1º (VETADO).

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser:

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;

II - aportados novos recursos pelo concedente;

III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado.

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que:

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo convenente; e

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

Ver comentários na página 73.

§ 4º (VETADO).

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado:

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada;

III - (VETADO);

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho.

§ 1º O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado pela verificação dos boletins de medição e fotos georreferenciadas registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Transferegov e por vistorias in loco, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias.

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º O regime simplificado de que trata este artigo aplica-se aos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres celebrados após a publicação desta Lei.

Ver comentários na página 73.

Art. 185. Aplicam-se às licitações e aos contratos regidos pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, as disposições do Capítulo II-B do Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Ver comentários na página 73.

**Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.**

**Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.**

Art. 188. (VETADO).

**Art. 189. Aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.**

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

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

**Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o**

**contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.**

*Art. 192. O contrato relativo a imóvel do patrimônio da União ou de suas autarquias e fundações continuará regido pela legislação pertinente, aplicada esta Lei subsidiariamente.*

Ver comentários na página 75.
-------------------------------

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - em 30 de dezembro de 2023:

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.