

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ESTÁCIO DO CEARÁ  
CURSO DE DIREITO**

**AIRON ROGÉRIO FERREIRA DE SOUZA**

**Contratos e a nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021): uma análise da formalização dos contratos públicos no âmbito executivo do poder estadual**

**FORTALEZA,  
2024**

# CONTRATOS E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI N° 14.133/2021): UMA ANÁLISE DA FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS NO ÂMBITO EXECUTIVO DO PODER ESTADUAL

Airon Rogério Ferreira de Souza<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente trabalho acadêmico tem como desígnio identificar as primordiais alterações do regime jurídico contidas na Lei nº 14.133/2021, instituída a Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos, quanto às suas modalidades de licitações, especificidades, bem como as inovações em confrontação com as legislações anteriores a Lei nº 8.666/1993 (Geral de Licitações), na Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (RDC - Regime Diferenciado de Contratações). Este trabalho utilizou-se de método de pesquisa exploratória revisando bibliografias e estudo das legislações acima colacionadas, bem como trabalhos em acadêmicos e, principalmente, em doutrinas. Como resultado dos dados coletados, podemos observar que a Lei 14.133/2021 trouxe de fato inúmeras inovações e alterações, que concluíram ser de extrema importância para as Licitações Públicas. Trazendo por meio da inovação de suas modalidades, da alteração das suas fases preparatórias e externas, bem como dos sistemas utilizados para a sua aplicabilidade, uma maior transparência, eficiência, probidade administrativa, eficácia, segurança jurídica, celeridade, e o inovador desenvolvimento nacional sustentável.

**Palavras-chave:** Licitações; Contratos; Administração Pública; Diálogo competitivo; Fiscalização.

**SUMÁRIO.** Introdução. 1. Contratações públicas no âmbito executivo estadual. 1.1. Procedimentos das contratações públicas. 1.2. Licitação. 2. Inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021. 2.1. Contratações no âmbito digital. 2.2. O novo portal nacional de contratações públicas. 2.3. Estudo técnico preliminar. 2.4. Diálogo competitivo e a sua aplicabilidade nas contratações públicas. 3. Contratos administrativos. 3.1. A formalização dos contratos administrativos. 3.2. Alterações contratuais. 3.3. Execução e fiscalização. Conclusão. Referências.

## **INTRODUÇÃO**

Em 01 de abril de 2021, começou a vigência da nova lei de licitações, a 14.133, e desde então passamos a trabalhar com um novo olhar sobre as contratações públicas, mesmo ainda aplicando a lei anterior. Este fato se dá porque após a publicação da nova lei, a 8.666-93 ainda possuiu vacância de dois anos, ou seja, ela só deixou de ser aplicada nas novas contratações a partir de 01 de abril de 2023.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário Estácio do Ceará. Contato: [aironrogerio.71@gmail.com](mailto:aironrogerio.71@gmail.com)

É certo que a Lei nº 14.133, trouxe muitas novidades, atualizações necessárias para tornar as contratações públicas mais eficazes, céleres e seguras e que desse modo o Estado precisaria passar por uma certa adaptação para começar efetivamente a utilizá-la, dentre elas a adequação de seus sistemas e capacitação dos seus operadores.

Nesse sentido, é importante ressaltar as diversas inovações trazidas pelo novo diploma legal, inclusive com a criação de novas modalidades licitatórias, a exemplo do diálogo competitivo, cuja principal característica é a participação da iniciativa privada ainda na fase inicial da contratação.

Importante frisar que a Administração Pública vem adotando cada vez mais uma postura voltada para as regras de integridade e gestão de riscos nas contratações públicas com maior responsabilização dos atores que participam do processo que integra os atos da licitação pública e a execução do contrato resultante.

Esses atores foram nomeados agentes de contratação, com responsabilidades e atribuições bem definidas na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), para atuarem de forma íntegra e responsável, tudo com o objetivo de tornar as contratações públicas mais eficientes e o atingimento dos objetivos pretendidos.

Não menos importante, a NLLC inovou e sedimentou a realização das contratações públicas de forma centralizada e por meio de recursos da tecnologia da informação, com a criação do Portal Nacional das Contratações Públicas, plataforma pensada para desburocratizar o processo de contratação, mas sem desprestigar os princípios da publicidade, da transparência dos atos administrativos e da legalidade.

Desse modo, não menos importante que a necessidade de adequar sistemas, capacitar pessoal e implementar controle de qualidade dos processos de contratação e execução, a estruturação dos setores responsáveis por atuar em necessária seara administrativa, carecem de um olhar mais voltado ao atendimento do princípio da segregação de funções, evitando-se, com isso, a figura do super agente público, agora nomeado pela nova lei de Agente de contratação.

Desta forma, no decorrer deste trabalho monográfico, responde-se a determinados questionamentos, tais como: Quais as modalidades e tipos de licitações mais usadas nas contratações no âmbito do poder executivo estadual? Quais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021, podem eficientizar os procedimentos das contratações públicas? A Nova Lei de Licitações, pode ofertar uma maior celeridade e transparência nos processos licitatórios da Administração Pública Estadual e desse modo vir a evitar as fraudes?

A justificativa para este trabalho reside no fato de que a responsabilidade civil é um tema recente e altamente controverso, que transcende o âmbito jurídico e permeia todos os

domínios da vida social. Ela busca restaurar o equilíbrio moral e patrimonial que foi perturbado, seja devido aos deveres públicos do Estado que o obrigam a uma ampla gama de prestações das quais não pode se esquivar sem violar o Direito ou falhar em sua missão, seja devido ao seu poder de usar a força, seja devido ao seu contato constante e ilimitado com os cidadãos, o que o coloca em posição de potencialmente causar danos. Seguramente a responsabilidade estatal por danos possui características peculiares, que revelam a singularidade de sua posição jurídica, já que, sem isto, a proteção assegurada aos particulares contra os riscos da ação pública seria insuficiente e irrisória.

Tem-se, então, como objetivo geral analisar a nova lei de licitações e compreender a formalização do processo licitatório, visando entender as novas alterações legislativas e como ela pretende tornar todo o processo mais célere e eficaz.

Em relação aos aspectos metodológicos, para a compreensão do tema referente aos contratos e a nova lei de licitação, uma análise das principais inovações e as necessárias adequações dos sistemas corporativos destinados às contratações públicas no âmbito do poder executivo do Estado do Ceará, buscar-se-á investigá-lo por meio de pesquisa bibliográfica, documental, com o uso de referências teóricas em livros, artigos científicos e monografias, e, ainda, com o apoio de estudiosos.

Quanto à utilização dos resultados, a pesquisa será de natureza pura, uma vez que tem como principal objetivo a expansão do conhecimento sobre a temática em questão. Em relação aos propósitos, a pesquisa será classificada como exploratória, pois busca, inicialmente, aprimorar ideias e descrever a situação no momento em que ocorre a investigação, classificando e interpretando os fatos. Quanto à abordagem, a pesquisa será qualitativa, enfatizando a compreensão e a interpretação do tema, atribuindo significado aos dados coletados.

O trabalho científico está dividido em três seções. Na primeira seção, inicialmente aborda-se o conceito de licitação, formando assim uma base para se adquirir uma noção dos procedimentos para contratações e aquisições na Administração Pública Estadual, com o auxílio da legislação e doutrina, para finalmente analisar e discorrer sobre a transição da 8.666/93 para a 14.133/21 e as suas principais inovações para tornar o processo licitatório mais ágil, eficaz e desprovido de vícios.

Em seguida, na segunda seção, inovações trazidas pela Lei nº 14.133/21, discorre-se sobre as contratações no âmbito digital; iniciando pela sua evolução, relatando os benefícios e principais avanços, bem como os pontos negativos, tecendo comentários acerca da elaboração e obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP), será realizado um estudo amplo no novo Portal Nacional de Contratações Públicas(PNCP) e de como o estado passará a integrar o portal,

e, por fim, estudaremos uma das novas modalidades de licitações trazidas pela nova lei, o diálogo competitivo e a sua aplicabilidade nas contratações públicas.

Na terceira seção, contratos administrativos, vamos abordar a formalização dos contratos administrativos, as alterações contratuais, tipos de aditivos, a execução contratual, bem como a importância do acompanhamento durante toda a vigência contratual, a diferença dos fiscais e gestores de contratações e por fim a conclusão do assunto, buscando identificar quais as inovações trazidas pela nova legislação.

## **1. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO EXECUTIVO ESTADUAL**

As contratações públicas foram criadas para estreitar os laços e regulamentar uma parceria da Administração Pública com as empresas privadas, com a finalidade de atender as necessidades da população em geral, nos casos em que o estado não conseguisse atuar sozinho. A respeito do conceito dos contratos administrativos, Di Pietro, comentou:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade.<sup>2</sup>

Nesse sentido, cabe realizar a importância dos contratos para a Administração Pública, são por meio deles que no geral ela se movimenta, seja por contratos de serviços ou até mesmo de aquisição, eles se tornam imprescindíveis visto que a administração por si só não seria capaz de atender todas as demandas da sociedade sem o apoio e parceria da iniciativa privada.

Para a realização de uma contratação pública, são realizados diversos procedimentos de acordo com o rol de exigências trazidas pela legislação vigente e seguindo os princípios que norteiam a Administração, desde a fase interna, quando nasce a necessidade da contratação e ocorre a delimitação do objeto/serviço, estipulando os interesses da administração para então criar o instrumento convocatório que irá estipular as condições para participação da licitação,

---

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2022. E-book. p. 287.

passando para a fase externa da licitação na central de licitações, onde as empresas se habilitam para participar das licitações. Sobre esse procedimento, Di Pietro, comentou:

Pela licitação, a Administração abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de apresentação de proposta. Quando a Administração convida os interessados pela forma de convocação prevista na lei (edital ou carta-convite), nesse ato convocatório vêm contidas as condições básicas para participar da licitação, bem como as normas a serem observadas no contrato que se tem em vista celebrar; o atendimento à convocação implica a aceitação dessas condições por parte dos interessados. Daí a afirmação segundo a qual o edital é a lei da licitação e, em consequência, a lei do contrato. Nem a Administração pode alterar as condições, nem o particular pode apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no ato de convocação, sob pena de desclassificação ou inabilitação, respectivamente.<sup>3</sup>

Como fora citado, as licitações públicas são divididas em três fases: Interna, Externa e Contratual. No decorrer desta pesquisa iremos nos aprofundar em cada uma das fases, compreendendo a sua importância para a formalização dos contratos administrativos.

### 1.1. PROCEDIMENTOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

São diversos os procedimentos para a formalização das contratações públicas, eles têm início com a percepção de uma necessidade da sociedade e visando atender de forma célere e eficaz o Estado busca uma solução, para isso a nova lei de licitações nº 14.133, de 01 de abril de 2021, agora passa a exigir a elaboração do ETP, que servirá de base para todo o processo licitatório, visando analisar o problema como todo, os seus riscos e a melhor solução. Sobre o ETP Pires e Parziale, comentou:

No referente ao inc. XX, encontramos o estudo técnico preliminar definido como 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. O estudo técnico preliminar, em última análise, consiste no necessário planejamento da licitação, devendo indicar o problema que deve ser solvido, bem como a melhor solução para o caso, permitindo, destarte, a avaliação técnica e econômica envolvida na contratação. Em suma, o estudo técnico preliminar é elemento sine qua non para o planejamento de uma licitação com reais chances de sucesso.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, 2022, p.410.

<sup>4</sup> PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos:** lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. [S. l.]: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. p. 91.

Nesse mesmo sentido, Thamay discorreu sobre a padronização e a importância do estudo técnico para evidenciar a problemática e dessa forma, além de encontrar a melhor solução, obter a proposta mais justa e vantajosa:

No novo diploma, o estudo técnico preliminar é abordado de forma pormenorizada. Deverá, nos termos do § 1º, evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Trata-se de forma de assegurar a observância dos objetivos da licitação já consagrados no art. 11: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico e a justa competição entre os licitantes, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, além de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.<sup>5</sup>

Após a realização do ETP e a descoberta do melhor remédio para a problematização e qual das modalidades de licitação será utilizada, sobre as modalidades de licitações cabe enfatizar que a nova lei de licitações trouxe inovações nesse aspecto, excluindo algumas modalidades como tomada de preço e convite e dando espaço para o pregão que apesar de ser utilizado, não fazia parte da Lei nº 8.666/93, mas tinha sua Lei específica nº 10.520/02 (Lei do pregão) e também para uma nova modalidade o diálogo competitivo, que promete ser uma grande inovação na área das licitações.<sup>6</sup> Sobre as modalidades de licitação, vejamos o que diz Di Pietro:

A Lei Complementar nº 182, de 1º-6-21, que institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, cria modalidade específica de licitação, sem denominação própria, com procedimento definido no artigo 13, a ser analisado no item 9.7.8 deste capítulo. A Lei nº 14.133/21 também contém normas próprias sobre procedimento, a serem analisadas no item 9.12 deste capítulo. O procedimento é mais complexo na concorrência, tendo em vista o maior vulto dos contratos a serem celebrados; é um pouco menos complexo na tomada de preços, em que o valor dos contratos é médio; e simplifica-se ainda mais no convite, dado o pequeno valor dos contratos.<sup>7</sup>

O Estado, por meio dos agentes de contratações, então parte para a segunda fase, o acolhimento de propostas para definir qual será o seu teto de gastos para a possível contratação e/ou aquisição. Essa tarefa não é nada fácil e tende a atrasar bastante o processo, visto que precisa-se respeitar o parâmetro na obtenção de preços, onde busca-se primeiro encontrar

---

<sup>5</sup> THAMAY, Rennan Faria K. et al. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada.** [S. l.]: Saraiva, 2021. E-book. p. 53.

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p. 440.

preços na base de dados do estado onde na sua grande maioria encontram-se defasados e abaixo do valor de mercado, a mesma coisa ocorre com o nosso segundo parâmetro que consiste no banco de preços federal, a novidade trazida pela nova lei é o PNCP, que promete dentre outras, unificar esse banco de dados e assim agilizar esse processo.

O próximo passo consiste na verificação de recursos orçamentários disponíveis para custear a pretensa licitação, se verificada a existência de orçamento, o ordenador de despesas deverá providenciar uma Declaração de Recursos Orçamentários (DRO) e incluí-la nos autos do processo, para que o setor responsável faça a pré-reserva desse orçamento que fará com que esse fique retido para o fim que foi destinado, em posterior o processo segue para a análise jurídica para a verificação da instrução processual e emissão de parecer, não havendo divergências em posterior ele seguirá para a fase externa na central de licitações.

## 1.2. LICITAÇÃO

A licitação consiste em um conjunto de procedimentos administrativos realizados com o intuito de realizar uma contratação ou aquisição de serviços e/ou bens. Vejamos o que diz Di Pietro:

[...] pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.<sup>8</sup>

A realização da licitação por entes da Administração Pública no Brasil é obrigatória conforme o princípio da obrigatoriedade da licitação estipulado pela Constituição Federal que especifica em seu artigo (art.) 37, XXI, que fora os casos estipulados em lei, “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.<sup>9</sup>

A Constituição vigente também estipula que a competência para legislar sobre as normas gerais de licitação e contratações de todas as espécies é privativamente à União Federal, como podemos ver em seu art. 22, inciso XXVII:

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. [S. l.]: Grupo GEN, 2022. E-book. p. 410.

<sup>9</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 10 mar.2024.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;<sup>10</sup>

Para a realização de uma licitação se torna imprescindível a realização de todas as formalidades estabelecidas em lei, isso visa garantir que o interesse da Administração Pública, ou seja, que os interesses e necessidades da população sejam atendidos de forma justa e eficaz, obedecendo todos os princípios estipulados na nossa Carta Magna.

## **2. INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI N° 14.133/2021**

A nova Lei de licitações nº 14.133, está vigente desde o dia 01 de abril de 2021. A norma que substitui a Lei nº 8.666/93, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), (Lei nº 12.462/11). A nova legislação, além de fazer o compilado das outras legislações da referida matéria, trouxe algumas novidades com a finalidade de tornar o processo mais eficaz, célere e transparente.

### **2.1. CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DIGITAL**

É certo de que a tecnologia, vem trazendo diversas inovações para a sociedade ao longo dos anos, criando inúmeras ferramentas de conexão entre as pessoas, tanto no âmbito pessoal, como no profissional, o que tem gerado inúmeras facilidades, melhorado a eficiência e eficácia de comunicação, produção de documento e fazendo com que a resolução de problemáticas seja em menor tempo.

Dentre outros benefícios, também torna-se imprescindível comentar sobre a facilidade do acesso à informação que o desenvolvimento tecnológico nos trouxe, ele torna possível que as capacitações dos funcionários da Administração Pública sejam realizadas de forma mais cômoda e célere com a possibilidade da realização de cursos a longa distância, com aulas remotas e gravadas, o que permite que os servidores possam escolher o melhor horário para a realização das capacitações e possam revisitar nos materiais de forma prática a qualquer momento.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2022. E-book.

Além de facilitar a capacitação dos servidores, agentes de contratações e suas respectivas equipes de apoio, o avanço tecnológico tem oferecido diversas ferramentas capazes de aprimorar todo o trabalho realizado pela Administração Pública, tais como as prestações de serviços essenciais para os seus beneficiários e a implantação de políticas públicas.

Nas contratações e compras públicas a tecnologia tem sido de exímia importância, tanto tornando o processo mais célere com a utilização de sistemas que permitem que diversos trâmites processuais que antes eram feitos de forma presencial, hoje sejam realizados de forma virtual, em tempo real e de forma mais eficaz, tornando os procedimentos menos propícios a erro e mais eficazes, como trazendo total transparência dos procedimentos para a formalização das contratações públicos, por intermédio do vínculo dos sistemas utilizados para a preparação dos processos, desde a fase inicial até a publicação dos instrumentos contratuais.<sup>12</sup>

Dentre esses sistemas, podemos citar o portal da transparência, que foi criado com o intuito de fazer cumprir a Lei Estadual de Acesso à Informação, Lei nº 15.175/2012, que define as regras específicas para fazer cumprir a Lei Federal nº 12.527/2011, que determina que as informações detalhadas e os dados públicos estejam disponíveis, em tempo real, de forma que a publicidade seja feita de modo geral e o sigilo em excepcionalidade.<sup>13</sup>

A Nova Lei de Licitações estabelece, preferencialmente, a realização de licitações de forma eletrônica, admitindo, excepcionalmente, a utilização da forma presencial, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. Essa ação tem por objetivo promover contratações no ambiente digital. Desse modo, vejamos o que diz exatamente a Lei nº 14.133, (§2º e §4º do art. 17):

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: [...] § 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. § 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.<sup>14</sup>

Cabe ressaltar também o que determina o Inciso VI, art. 12 desta lei, vejamos: “Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VI – os atos serão preferencialmente

<sup>12</sup> *Op. Cit.*, 2023.

<sup>13</sup> CEARÁ. **Lei nº 15.175, de 11 de junho de 2012.** Define regras específicas para a implementação do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243245>. Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>14</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico”.<sup>15</sup>

Ainda sobre o art. 12, da NLLC e sobre a preferência de que os atos do processo licitatório sejam preferencialmente digitais, Pires e Parziale comentou o inciso VI, abordando novamente a questão dos atos administrativos digitais, agora sob uma perspectiva diferente. É perfeitamente viável que os atos que compõem o processo licitatório sigam um formato digital, mas sem estarem conectados à internet, ficando armazenados apenas nos computadores da Administração Pública. Uma outra hipótese, que se mostra como uma tendência mais avançada, permite que os atos administrativos sejam produzidos em formato digital e disponibilizados na internet, facilitando o acesso a eles de qualquer lugar do mundo (art. 12).<sup>16</sup>

## 2.2. O NOVO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O Portal Nacional de Contratações Públcas foi criado pela Lei nº 14.133/2021, com a finalidade de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação dos atos exigidos nas licitações e nos contratos administrativos, de forma centralizada e obrigatória.

Como já foi retratado, um dos principais princípios que norteiam a Administração Pública é o da publicidade, que quando não obedecido tem a capacidade de tornar o ato público nulo, pensando nisso a nova Lei de Licitações tratou em estipular em seu art. 54, que a publicidade do edital de licitações, deverá ser feita mediante a divulgação do teor do ato convocatórios e dos seus anexos no PNCP, como podemos avaliar:

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 Públcas (PNCP).

§ 1º (VETADO).

§ 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. (Promulgação partes vetadas)

§ 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 Públcas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos:** Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. [S. l.]: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book.

documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.<sup>17</sup>

Sobre o referido artigo, Pires e Parziale, comenta que embora a nova Lei de Licitações venha estabelecendo que a publicidade dos atos licitatórios deverão ser por meio do PNCP, o art. 57 não criou obstáculos para a divulgação dos mesmos em sites oficiais do estado, bem como em jornais de grande circulação como para nós é o caso do Diário oficial, vejamos:

É de sobranceria importância destacar que a exigência constante do caput do art. 54 não obstrui outras formas de publicidade, em especial aquela que indica a publicação da licitação no veículo oficial de publicação do ente federativo, bem como no sítio eletrônico de cada um dos órgãos da Administração Pública e também em jornais de grande circulação. Necessário se faz dizer que, embora a publicação do edital na imprensa oficial e também nos jornais de grande circulação tenha sido vetada, isso não impossibilita a sua adoção, até porque cada ente federativo tem a autonomia necessária para decidir sobre a exigência da publicação, desde que a finalidade pretendida – convocar licitantes interessados no certame – seja atingida.<sup>18</sup>

Ainda sobre a publicidade no PNCP como condição indispensável para a eficácia da contratação e sobre a estipulação do prazo e sobre a nulidade na ausência do cumprimento do estabelecido em Lei, a Di Pietro comentou Na Lei nº 14.133, a divulgação dos contratos deve ser feita no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pelo artigo 174 da mesma lei, como condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos. Essa divulgação deve ocorrer no prazo de 20 dias úteis em casos de licitação ou 10 dias úteis em casos de contratação direta (art. 94). Nos contratos celebrados em situações de urgência, a eficácia ocorre a partir da assinatura, e eles devem ser publicados no PNCP conforme previsto no artigo 94, sob pena de nulidade (art. 94, § 1º). Para contratos de obras, a Administração deve divulgar em seu sítio eletrônico oficial, dentro de 25 dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais contratados. Em até 45 dias úteis após a conclusão do contrato, devem ser divulgados os quantitativos executados e os preços praticados (art. 94, § 3º). O § 4º do artigo 94 (vetado pelo Presidente da República) também impunha à contratada, exceto às microempresas e empresas de pequeno porte, a obrigação de divulgar em sítio eletrônico, disponível ao público, o inteiro teor dos contratos e seus aditamentos, nos prazos previstos no *caput* do artigo 94.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>18</sup> PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos:** Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. [S. l.]: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. p. 300-301.

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book.

### 2.3. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O ETP, é um documento que deve ser feito na primeira etapa do planejamento da futura contratação, tem como objetivo caracterizar o interesse público e buscar a melhor solução. Ele é como uma base para a elaboração do termo de referência ou do projeto básico, que somente serão elaborados, se a contratação for viável.

Na elaboração do ETP, após identificar e encontrar a melhor solução para atender os interesses públicos, será preciso definir os elementos da futura contratação e/ou aquisição, bem como as formas de execução. Conforme podemos observar no art. 18, inciso I, da Lei de Licitações:

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;<sup>20</sup>

O Governo do Estado do Ceará, disciplinou o ETP, publicou o decreto estadual nº 35.283, de 19 de janeiro de 2023, que regulamenta o ETP e o termo de referência, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, em consonância com a Lei nº 14.133/2021.<sup>21</sup>

De início, o Decreto supra traz a necessidade do ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica, fundacional e fundos especiais do Estado do Ceará.

De igual modo, o art. 13, inc. II do Decreto traz a previsibilidade da faculdade da elaboração do ETP nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>21</sup> BRASIL. **Decreto estadual nº 35.283, de 19 de janeiro de 2023.** Regulamenta a lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o estudo técnico preliminar e o termo de referência, no âmbito da Administração Pública do poder executivo estadual. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/decreto-n-35283-2023-ceara-regulamenta-a-lei-federal-no-14-133-de-1o-de-abril-de-2021-para-dispor-sobre-o-estudo-tecnico-preliminar-e-o-termo-de-referencia-no-ambito-da-administracao-publica-do-poder-executivo-estadual>. Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>22</sup> *Idem.*

Diante do exposto, constata-se que, embora a elaboração do ETP seja a regra geral, constituindo a primeira etapa do planejamento de licitação, o art. 13, inc. II, do Decreto nº 35.283, optou por excepcioná-lo em alguns casos, assim possibilitando maior eficiência e celeridade a Administração Pública nos trâmites processuais.

#### 2.4. DIÁLOGO COMPETITIVO E A SUA APLICABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O diálogo competitivo, é a nova modalidade licitatória instituída pela nova lei de licitações, destinada à contratação e compras em que a administração não detém informações suficientes para atender os interesses públicos, de modo que se torna necessário um diálogo com os fornecedores, com o intuito em conjunto chegar a uma ou mais soluções que atendam às suas necessidades. Nesse sentido, vejamos o que o Carvalho Filho diz sobre esse tema:

Por fim, a modalidade de diálogo competitivo configurou-se como inovação no sistema licitatório básico. Conforme a definição legal, tal modalidade destina-se à contratação de obras, serviços e compras em que a Administração “realiza diálogos competitivos 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” (art. 6º, XLII). Embora não haja muita precisão quanto à fisionomia da modalidade, a intenção do legislador foi a de superar dificuldades enfrentadas pela Administração em contratos de objetos complexos e inovadores. Impõem-se algumas condições, como: (a) inovação tecnológica ou técnica; (b) impossibilidade de a Administração ter a satisfação de sua necessidade sem adaptar soluções disponíveis no mercado; (c) impossibilidade de precisão quanto às especificações técnicas (art. 32, I, “a” a “c”). Enfim, o que se observa é que haverá situações em que nem mesmo a Administração tem a definição do objeto contratual nem a solução adequada para a contratação – situação que, naturalmente, deve ser detalhadamente explicitada.<sup>23</sup>

Essa modalidade licitatória é dividida em duas fases, a primeira como citado, é a que a Administração Pública se reúne com os licitantes, que serão previamente selecionados de acordo com critérios objetivos, com a finalidade de desenvolver uma ou mais soluções para sanar as suas necessidades, já a segunda fase, é a fase onde após escolhida a melhor solução será aberta a etapa para disputa de lances, desse modo a melhor proposta restará vencedora.

Cabe ressaltar que uma vez encontrada a solução que melhor se adeque às necessidades da administração, todos os licitantes que tiverem interesse poderão participar da fase de lances. Quanto aos procedimentos para a realização do diálogo competitivo, é importante ressaltar que

---

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p. 211.

deverá ser necessariamente conduzido por uma comissão, que será formada por no mínimo três servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente da administração. Será admitida ainda a contratação de profissionais especializados para prestar assessoria aos servidores públicos, como bem explica Oliveira:

Na modalidade diálogo competitivo, o diálogo competitivo será necessariamente 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, na forma do art. 32, § 1º, XI, da Lei 14.133/2021.<sup>24</sup>

Ainda sobre a admissibilidade da contratação de profissionais especializados para assessorar os agentes de contratação, Oliveira, destacou um ponto importante, que a contratação desses profissionais ou empresas especializadas se dará por prazo indeterminado.<sup>25</sup>

Sobre o mesmo tema, Di Pietro, discorre sobre a necessidade da assinatura de um termo de confidencialidade, por parte dos profissionais contratados para assessorar a comissão do diálogo competitivo, vejamos:

O diálogo competitivo é conduzido por comissão composta de pelo menos três servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, podendo ser contratados profissionais para assessoramento técnico da comissão; esses profissionais assinarão termo de confidencialidade, devendo absterse de atividades que possam configurar conflito de interesses (art. 32, § 1º, inciso XI, e § 2º). O procedimento pode ser acompanhado por órgão de controle externo, opinando, no prazo máximo de 40 dias úteis, sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade da licitação, antes da celebração do contrato (art. 32, § 1º, XII, vetado pelo Presidente da República).<sup>26</sup>

Desse modo, é possível constatar que a nova modalidade licitatória, criada pela Lei nº 14.133/2021, foi desenvolvida com o intuito de amparar a necessidade da Administração Pública quanto à definição da solução mais eficaz para atender às suas necessidades.

### **3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Os contratos administrativos são atualmente regidos pela Lei nº 8.666/1993, e pela Lei nº 14.133/2021, que foi publicada em 01 de abril de 2021, onde estabelecia a revogação da Lei anterior para 01 de abril de 2023, decorridos dois anos desde a sua publicação. Ocorre que em

---

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e contratos administrativos:** teoria e prática. Grupo GEN, 2023. E-book. p. 86.

<sup>25</sup> *Op. Cit.*, 2023.

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p. 507.

31 de abril de 2023, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 1.167/2023, que prorrogou a possibilidade de uso da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), da Lei nº 12.462/11 (RDC) e a Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão), até o dia 30 de dezembro de 2023.

Esses contratos podem ser classificados como todos os ajustes em que o Estado figura como parte contratante. Trata-se de um instrumento criado pelos órgãos da Administração Pública, que tem a finalidade de atender as necessidades públicas, formalizando as aquisições de bens e prestações de serviço, entre particulares (pessoa física ou jurídica) e os órgãos, fundações e autarquias.<sup>27</sup>

A formalização dos contratos se dá por meio escrito, mediante a prévia elaboração da minuta do contrato, respeitando todos os requisitos legais, se for firmado de forma verbal este é nulo e não contém nenhum efeito legal para a Administração. A exceção para a elaboração do instrumento contratual se dá nos casos em que não existam obrigações futuras e que possam ser substituídas por ordem de serviço ou de compra, como, por exemplo, as pequenas compras ou prestação de serviços de imediato pagamento. Vejamos o que diz Carvalho Filho sobre a dispensa da formalização do instrumento contratual:

Há hipóteses que dispensam o instrumento formal de contrato: é o caso de dispensa de licitação e de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, em que não há obrigações futuras. Nesses casos, pode haver a substituição por outros instrumentos, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (art. 95). Por outro lado, os contratos devem ter forma escrita (art. 91), admitindo-se o contrato verbal no caso de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim considerados os que tiverem valor inferior a R\$ 10.000,00 (art. 95, § 2º). É viável, ainda, a forma eletrônica para contratos e termos aditivos.<sup>28</sup>

Ainda sobre a não formalização do contrato, vejamos o que diz Di Pietro:

Na Lei nº 14.133, a norma é semelhante, admitindo outros instrumentos que não o termo de contrato, nos casos de dispensa de licitação em razão do valor e de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor (art. 95).<sup>29</sup>

Em regra, a Lei de Licitações determina que as contratações públicas devem ser precedidas de uma licitação, entretanto a mesma legislação também prevê exceções através da

---

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. [S. l.]: Grupo GEN, 2022. E-book.

<sup>28</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p. 163.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. [S. l.]: Grupo GEN, 2022. E-book. p. 297.

contratação direta, por meio de dispensa de licitação (rol taxativo) ou por inexigibilidade (rol exemplificativo).

### 3.1. A FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Os procedimentos para a formalização dos contratos administrativos estão dispostos na Lei de licitações e começam antes mesmo da elaboração da minuta dos contratos, ou seja, antes da formalização do instrumento contratual, após o surgimento da necessidade da Administração Pública, inicia-se a etapa de definição do objeto a ser contratado, bem como as suas especificações e as formas de execução, partes primordiais para elaboração do termo de referência que dará base para a formalização do contrato em espécie.

Os contratos administrativos devem conter o número do processo licitatório, os nomes dos signatários, bem como as suas qualificações, o objeto da contratação, este deve estar descrito de forma clara e precisa, tal como as especificações técnicas. Conforme o art. 89, §2º da Lei nº 14.133/2021:

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.

[...] § 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.<sup>30</sup>

Ainda, devem estar discriminadas as condições e prazos de execução e ou entrega e recebimento do objeto, o preço e as condições do pagamento, o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, obrigações das partes e as penalidades em caso de descumprimento do instrumento contratual, cláusula da rescisão contratual, as condições para a publicação do contrato e o foro para dirimir quaisquer questões decorridas da execução contratual, dentre outros elementos tipificados no art. 92.<sup>31</sup>

Os contratos administrativos estão vinculados ainda ao edital, ao parecer jurídico e proposta da contratada. O parecer jurídico se dará sobre a instrução processual e sobre a minuta.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>31</sup> *Idem.*

### 3.2. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

Os contratos administrativos podem ser alterados de duas formas, unilateralmente apenas pela Administração Pública ou bilateralmente, ou seja, por ambas as partes, contratante e contratada. A Lei nº 14.133/2021 conservou a sistemática para alterações contratuais muito correlativo ao disposto na Lei nº 8.666/1993, portanto, com algumas consideráveis alterações.

Dentre elas cabe citar o art. 132 da Lei nº 14.133/2021, que condiciona as execuções determinadas pela Administração Pública à uma formalização prévia do termo aditivo, porém a uma exceção nos casos de justificada necessidade da antecipação dos seus efeitos, todavia a formalização do aditivo deverá ocorrer no prazo de até um ano.<sup>32</sup>

Tem-se aqui então uma verdadeira inovação, que tratou de regulamentar uma situação bastante usual na Administração Pública, onde o contratado é de certa forma compelido a prestar serviços não previstos originariamente no contrato sem qualquer garantia, a não ser a promessa de que o termo aditivo necessário ao pagamento dessa execução está em vias de ser formalizado. Observemos o que Niebuhr comenta sobre essa inovação:

Tem-se aqui verdadeira inovação, que regulamentou a situação bastante usual em que o contratado é compelido a realizar serviços não previstos originariamente no contrato sem qualquer garantia, a não ser a promessa de que o termo aditivo necessário ao pagamento dessa prestação encontra-se em vias de ser formalizado.<sup>33</sup>

O art. 124, da Lei nº 14.133/2021, dispõe exaustivamente as hipóteses em que poderá haver alteração contratual, desde que justificável unilateralmente pela Administração:

quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos, e quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei e por acordo das partes.<sup>34</sup>

Cumpre salientar que somente nessas condições é que poderão proceder com as alterações unilateralmente pela Administração Pública, quando não possuir possibilidades alternativas para o cumprimento da execução do objeto contratual. E ainda, a justificativa é

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova lei de licitações e contratos administrativos.** 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 193.

<sup>34</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

fator preponderante previsto no art. 124 para a alteração processual, sendo indispensável no momento da formalização do instrumento necessário. Vejamos:

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 princípio 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 resarcimento 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.<sup>35</sup>

Os preceitos englobados no art. 125, traz modificações significativas quanto ao regime das alterações contratuais relativamente previstas na Lei nº 8.666/1993.<sup>36</sup> A Lei nº 8.666/1993 no art. 65, § 1º, aduz que:

o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.<sup>37</sup>

Tais limites não podem exceder, seja ele por alteração unilateral ou consensual, conforme exposto pelo mesmo artigo em seu § 2º: “nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos”<sup>38</sup>, exceto as supressões decorrentes de acordo celebrado entre as partes. Na óptica da Lei nº 8.666/1993, as alterações unilaterais e consensuais, salvo a

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de janeiro de 1993.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

exceção legal, estão sujeitas aos limites percentuais determinados. Vejamos o que Carvalho Filho comentou sobre o assunto:

São duas as hipóteses que admitem a alteração unilateral do contrato (art. 124, I, “a” e “b”, Estatuto). A primeira (alteração qualitativa) decorre de modificação do projeto ou das especificações, resultante da necessidade de melhor ajustamento técnico aos objetivos contratuais, sendo vedada, todavia, a desnaturação do projeto. A segunda (alteração quantitativa) ocorre quando se revelar necessário modificar o valor contratual por haver acréscimo ou redução quantitativa do objeto contratual, dentro de alguns limites fixados em lei. Em ambas as situações será imprescindível não haver rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; a linha dessa equação não pode deixar de subsistir.<sup>39</sup>

Na Lei nº 14.133/2021, no art. 125, as alterações quantitativas tanto como as qualitativas devem obedecer aos limites percentuais de até “25% do valor inicial atualizado do contrato, seja para acréscimos ou supressões, que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para acréscimos será de 50%”.<sup>40</sup>

Por oportuno, cumpre ressaltar que, consoante o art. 129, que mesmo ocorrendo modificações contratuais, se o contratado já houver adquirido materiais e os entregue no lugar do trabalho, a Administração Pública deverá pagar pelos custos, desde que sejam comprovados.<sup>41</sup>

Nesse mesmo diapasão, ainda tratando das limitações das alterações unilaterais, que se encontram no art. 127 da Lei nº 14.133/2021, que trata sobre as hipóteses em que o instrumento contratual não preveja os valores unitários para obras e serviços que careçam de aditivo. Como podemos observar:

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 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.<sup>42</sup>

É necessário destacar que a instrução normativa disposta no art. 128, almeja diminuir “jogos de planilha orçamentária” realizados por licitantes. O dispositivo estabelece também que nas “contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global

<sup>39</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p.169.

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

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”<sup>43</sup>, visando impedir a majoração dos aditivos contratuais, fraudulentamente, o lucro dos contratados.

### 3.3. EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO

É de se esperar em todos os contratos que as partes venham a executar fielmente todas as cláusulas pactuadas, seguindo todas as normas legais que estão presentes no instrumento contratual, porém se houver inexecução de quaisquer das partes, essas responderam com base nas suas ações ou omissões.

Para evitar a inexecução parcial ou total dos contratos é que existe a figura do fiscal do contrato. Trata-se de um representante da Administração Pública, designado pela autoridade competente, dentre o quadro de servidores efetivos ou comissionados, vedado a fiscalização por terceiros que não tenham vínculo direto com Administração Pública, seguindo assim não somente o estipulado na Lei de licitações, como o princípio da legalidade que estabelece que a administração só é possível realizar o que está expresso em lei, sendo assim não é permitido que terceirizados figurem como fiscal de contratos, a não ser que estes figurem como uma espécie de apoio para o fiscal, não o eximindo assim das suas responsabilidades. Vejamos o que Carvalho Filho escreveu a respeito do assunto:

A execução do contrato precisa ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes especialmente designados pela Administração, sendo viável, no entanto, que terceiros sejam contratados para dar-lhes assistência e fornecer-lhes subsídios necessários ao controle da execução. Podem também ser auxiliados por órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno. Por outro lado, o contratado deve designar preposto para permanecer no local da obra ou do serviço, devendo antes submetê-lo à concordância da Administração (art. 118). A responsabilidade pelos danos causados à Administração ou a terceiros por força da execução do contrato é do contratado. Ainda que a Administração fiscalize a execução, não haverá exclusão ou mitigação da responsabilidade.<sup>44</sup>

Ainda sobre a fiscalização dos contratos administrativos a ser realizada por um agente que tenha vínculo com a Administração Pública, Carvalho Filho comentou:

Ao mencionar a expressão “representante da Administração”, a norma em comento não fez qualquer restrição ao tipo do vínculo do servidor, admitindo-se, em tese, que a designação recaia sobre servidor estável, ocupante de cargo efetivo, ou servidor

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p.166.

ocupante de cargo comissionado. Evidentemente, o responsável pela nomeação deve avaliar, no caso concreto, a conveniência da indicação de servidor estável ou comissionado. Em tese, a estabilidade confere maior independência ao agente público se comparada com o regime do cargo em comissão, caracterizado pela regra da livre nomeação e exoneração.<sup>45</sup>

A fiscalização do contrato administrativo em sua execução é uma exigência exaustiva para a Administração Pública, cujo fundamento encontra-se disposto tanto no art. 104, inciso III, a qual “confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos administrativos”<sup>46</sup>, como também no art. 117 que reza que “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”.<sup>47</sup>

A Lei nº 14.133/2021, outorgou intensificou as responsabilidades atribuídas aos fiscais de contratos, garantindo como dever essencial da gestão do contrato, considerando como uma prática essencial para administração adequada do dinheiro público. Sucessivamente, são examinados os respectivos substitutos, a terceirização de serviços, para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição, devendo observar as regras dispostas no § 4º, do art. 117, da Lei de Licitações e Contratos.<sup>48</sup>

O TCU ratifica a relevância de que a nomeação dos fiscalizadores dos contratos se dê de forma clara e evidencie as suas responsabilidades. Com isso, impede a nomeação de estrangeiros para o exercício das atribuições de fiscal, assim como a designação genérica de servidores, sem expressar a indispensável atribuição de responsabilidades legais. Nesse sentido, segue entendimento do TCU sobre o tema:

Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara: a nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book. p.425.

<sup>46</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 66/2021-Plenário.** Relator: Augusto Nardes. 2021.

Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/66%252F2021/%2520\(score%2520desc%2520C%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%25202ANOACORDAO%2520desc%2520C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%252053Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/66%252F2021/%2520(score%2520desc%2520C%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%25202ANOACORDAO%2520desc%2520C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%252053Dtrue). Acesso em: 10 mar. 2024.

Desse modo, cabe enfatizar que a contratação de terceiros, sejam eles pessoas jurídicas ou não, não eximirá de responsabilidade do servidor designado para a função de fiscal. O fiscal do contrato deve atuar de forma eficiente e eficaz, observando o que está estipulado nos instrumentos contratuais e prezando para que todo o contrato seja executado conforme o que foi pactuado, ou seja, sem vícios.

Para isso, a jurisprudência do TCU ratificou a necessidade da atuação dos fiscais e gestores de contrato dentro do processo, de modo que a fiscalização dos contratos deve ser um ato rigorosamente formal, devendo ocorrer de forma organizada processualmente, com a inclusão de todos os seus devidos documentos, de maneira a deixar evidente as suas responsabilidades dentre todas as fases da execução do processo como um todo, e desse modo, aprimorar a gestão, reduzindo o risco de falhas. Nesse aspecto vejamos o que o TCU diz sobre o assunto:

Acórdão 748/2011-TCU-Plenário: o acompanhamento e controle dos contratos administrativos devem se dar por meio de processos organizados, inclusive com o rol de documentos necessários à verificação prévia aos pagamentos, bem como devem ser segregados os papéis e responsabilidades dos envolvidos na contratação, mormente as atividades a serem desenvolvidas pelos fiscais de campo e gestores do contrato.<sup>50</sup>

A fiscalização dos contratos administrativos é uma parte extremamente imprescindível para a execução contratual, para que não ocorra vícios nessa fase tanto o gestor do contrato quanto o fiscal devem estar atentos a tudo o que foi firmado nos instrumentos contratuais, bem como prezar pela organização e formalismo de todos os seus procedimentos, deixando tudo documentado, observando sempre os seus prazos e valores, para fins de evitar ao máximo que o contrato não seja executado como previsto, tenha fim com quaisquer débitos e ou não cumpra totalmente com a sua finalidade.

## CONCLUSÃO

Na elaboração deste trabalho, foi feita a investigação das principais inovações legislativas da Lei de Licitações, nº 14.133/2021, em comparação com a Lei anterior, nº 8.666/93. O que traz como objetivo geral, analisar a nova lei de licitações e compreender a

---

<sup>50</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 66/2021-Plenário**. Relator: Augusto Nardes. 2021. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/66%252F2021/%2520\(score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%252053Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/66%252F2021/%2520(score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%252053Dtrue). Acesso em: 10 mar. 2024.

formalização do processo licitatório, visando entender as novas alterações legislativas e como ela pretende tornar todo o processo mais célere e eficaz.

A Lei nº 14.133/2021, trouxe inúmeras inovações, dentre elas, a criação do PNCP, que permite a integração dos sistemas utilizados para a formalização dos processos licitatórios, ocasionando assim uma maior transparência e acessibilidade aos procedimentos para contratações e aquisições de bens e serviços pela Administração Pública.

De outro modo, dentro das inovações trazidas podemos relatar a ampliação dos princípios basilares da licitação, com forte destaque para aplicação das regras de integridade e gestão de riscos, tornando assim as contratações públicas mais eficientes.

Sobre as modalidades licitatórias destaca-se a inclusão das regras do pregão na própria lei, deixando esta modalidade de ser adotada por lei específica como era antes e a criação do diálogo competitivo, com abordagem participativa da iniciativa privada desde a fase preparatória da licitação até a escolha da empresa vencedora.

Quanto à execução e fiscalização dos contratos, destaque-se a maior preocupação na eficiência com responsabilização e controle mais efetivo por parte dos atores responsáveis, inclusive com responsabilização do gestor máximo e obrigação de treinamento dos agentes de contratação impositivamente indicada.

Sobre o primeiro questionamento apontado no início desta pesquisa, podemos indicar o pregão eletrônico, do tipo menor preço, como a modalidade licitatória, mais usada no âmbito do poder executivo do Estado do Ceará, pois pela celeridade e ausência de limite de valor, a qual foi pensada desde sua criação através da Lei nº 10.520/2002, com objetivo de tornar essa forma de contratação como modelo de eficiência administrativa.

Em relação às mudanças trazidas pela nova legislação de contratações, vislumbra-se como ponto forte o uso de tecnologia da informação e a criação do Portal Nacional das Contratações Públicas, plataforma que concentra as contratações de todos os entes da Administração Pública em um único ambiente. Inclusive, fortalecimento do planejamento e maior preocupação com a delimitação e escolha da solução mais adequada para solução do problema, com a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e o acompanhamento efetivo das contratações, segregando bem as funções de cada agente de contratação.

Com a integração dos sistemas estaduais ao PNCP, as contratações públicas podem ser planejadas, licitadas e executadas mais eficazmente, tornando o processo mais célere e transparente, com diminuição da burocracia que anteriormente era imposta. Além disso, o portal oferece disponibilidade de ETP digital e modelagem de outros instrumentos que agilizam o processo definitivo.

Desse modo, após uma ampla pesquisa foi constatado que somente será possível ter convicção a respeito das melhorias trazidas pelas inovações constantes na nova Lei de Licitações no decorrer da efetiva aplicabilidade tendo em vista que mesmo tendo sido concedido o que eu considero um prazo razoável para a adequação dos sistemas estaduais e capacitação dos agentes de contratações públicas, ainda faz-se necessário a concretização das necessidades e adequações impostas pela nova legislação a realidade da Administração Pública do Estado do Ceará.

Levando em conta que o prazo estabelecido inicialmente para a adequação a nova Lei foi de dois anos, que findaria em 01 de abril de 2023, o qual não restou suficiente, e por consequência disso ocorreu a prorrogação do prazo para aplicabilidade das legislações anteriores, espera-se que ao final deste período todas as necessidades e inovações pretendidas, sejam efetivamente concretizadas com a apresentação de resultados satisfatórios tendo em vista a eficiência almejada dos procedimentos licitatórios, bem como a efetivação das contratações integradas aos novos sistemas e princípios.

## **REFERÊNCIAS**

**BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 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: 10 mar.2024.

**BRASIL. Decreto estadual nº 35.283, de 19 de janeiro de 2023.** Regulamenta a lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o estudo técnico preliminar e o termo de referência, no âmbito da Administração Pública do poder executivo estadual. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/decreto-n-35283-2023-ceara-regulamenta-a-lei-federal-no-14-133-de-1o-de-abril-de-2021-para-dispor-sobre-o-estudo-tecnico-preliminar-e-o-termo-de-referencia-no-ambito-da-administracao-publica-do-poder-executivo-estadual>. Acesso em: 10 mar.2024.

**BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de janeiro de 1993.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

**BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

**BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públcas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional

de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

**BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/\\_2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/_2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 mar.2024.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 66/2021-Plenário.** Relator: Augusto Nardes. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/66%252F2021%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 10 mar. 2024.

**CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book.

**CEARÁ. Lei nº 15.175, de 11 de junho de 2012.** Define regras específicas para a implementação do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243245>. Acesso em: 10 mar.2024.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2023. E-book.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo.** [S. l.]: Grupo GEN, 2022. E-book.

**NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova lei de licitações e contratos administrativos.** 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

**OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática.** Grupo GEN, 2023. E-book.

**PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos:** Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. [S. l.]: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book.

**THAMAY, Rennan Faria K. et al. Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada.** [S. l.]: Saraiva, 2021. E-book.