

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**O CONTROLE DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI Nº 14.133/2021: OS  
EFEITOS NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E IMPLICAÇÕES LEGAIS PARA A  
FISCALIZAÇÃO DE UM CONTRATO DE TRANSPORTE POR AMBULÂNCIAS**

**ALINE GASPAR BARBOSA**

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

**ALINE GASPAR BARBOSA**

**O CONTROLE DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI Nº 14.133/2021: OS EFEITOS NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E IMPLICAÇÕES LEGAIS PARA A FISCALIZAÇÃO DE UM CONTRATO DE TRANSPORTE POR AMBULÂNCIAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Carmen Lúcia Macedo**

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

## CIP - Catalogação na Publicação

B238c      Barbosa, Aline Gaspar  
O controle de contratos administrativos na Lei  
n° 14.133/2021: os efeitos nas condições de trabalho  
e implicações legais para a fiscalização de um  
contrato de transporte por ambulâncias / Aline  
Gaspar Barbosa. -- Rio de Janeiro, 2024.  
79 f.

Orientadora: Carmen Lucia Macedo.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2024.

1. Contrato administrativo. 2. Fiscalização . I.  
Macedo, Carmen Lucia , orient. II. Título.

**ALINE GASPAR BARBOSA**

**O CONTROLE DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI Nº 14.133/2021: OS EFEITOS NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E IMPLICAÇÕES LEGAIS PARA A FISCALIZAÇÃO DE UM CONTRATO DE TRANSPORTE POR AMBULÂNCIAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Carmen Lúcia Macedo.**

Data da Aprovação: 27 / 06 / 2024.

Banca Examinadora:

---

Orientadora: Professora Dra. Carmen Lúcia Macedo

---

Membro da Banca: Professor Dr. Carlos Magno Siqueira Melo

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir chegar até aqui.

Aos meus pais Cicera (*in memoriam*) e Afair (*in memoriam*), que moldaram o meu caráter, principalmente a minha mãe, mulher inteligente, guerreira e que tinha um coração enorme.

Aos meus irmãos, em especial à Penha (*in memoriam*) que mesmo sendo uma excelente Fisioterapeuta pretendia também ser Advogada, mas a vida não quis assim; e a Dileu (*in memoriam*) sempre que me encontrava perguntava como eu estava na faculdade. Nos deixou no início do ano.

Aos meus sobrinhos pelo carinho, respeito e admiração.

Aos amigos e vizinhos que cresceram comigo e acompanharam essa jornada.

Agradeço a oportunidade de ter acesso ao ensino superior público de qualidade que resiste a todas as dificuldades, dessa forma, o meu muito obrigada à Universidade Federal do Rio de Janeiro, aos colegas, as professoras e professores, funcionários e prestadores de serviço.

Agradecimento especial à Professora Dra. Carmen Lucia Macedo pela paciência nessa jornada final.

Enfim, a todos aqueles que contribuíram de forma positiva para esse momento.

## RESUMO

Esta monografia tem como escopo a apresentação de dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a Lei nº 14.133/2021 em conjunto com outras normas importantes para a licitação e controle dos contratos administrativos. A importância da matéria reside na realização do interesse público em consequência da prestação do serviço público eficiente. Com alterações significativas em relação a legislação anterior, a nova lei representa um avanço na busca por resultados com foco na governança, nesse percurso enfatiza a harmonização de interesses com os particulares buscando um equilíbrio na relação. O legislador, através da gestão de contratos visa exercer o controle e conseguir o melhor resultado para a Administração Pública. Para alcançar os efeitos pretendidos, deve-se manter um controle fiscalizatório eficiente, os agentes públicos precisam estar capacitados e possuírem o perfil que atenda aos requisitos para a função. A pesquisa almeja analisar os dispositivos relacionados a execução dos contratos e o controle desses, enfatizada o que tange nesses dispositivos o aspecto fiscalizatório e seus efeitos em relação ao agente que participará dessa atividade, o fiscal de contratos.

Palavras-Chave: Lei nº 14.133/2021; contratos administrativos; controle dos contratos; governança; controle fiscalizatório; fiscal de contratos.

## **ABSTRACT**

The scope of this monograph is to present the provisions of the New Law on Public Bids and Administrative Contracts, Law n° 14.133/2021, together with other important rules for public bids and the control of administrative contracts. The importance of the matter lies in the realization of the public interest as a result of the provision of an efficient public service. With significant changes in relation to previous legislation, the new law represents an advance in the search for results with a focus on governance, in this way emphasizing the harmonization of interests with individuals seeking a balance in the relationship. Through contract management, the legislator aims to exercise control and achieve the best result for the Public Administration. In order to achieve the desired effects, efficient supervisory control must be maintained, and public agents must be trained and have the profile that meets the requirements for the job. The research aims to analyze the provisions related to the execution of contracts and their control, emphasizing what is included in these provisions regarding the supervisory aspect and its effects in relation to the agent who will participate in this activity, the contract inspector.

Keywords: Law 14.133/2021; administrative contracts; contract control; governance; supervisory control; contract supervisor.

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2.	<b>DA LICITAÇÃO</b> .....	10
2.1.	Considerações gerais .....	10
2.2.	Conceito.....	15
2.3.	Finalidade .....	16
2.4.	Fases da Licitação.....	18
2.5.	Princípios na Nova Lei de Licitações e Contratos.....	19
2.6.	Obrigatoriedade de uso da Lei nº 14.133/2021 .....	29
3.	<b>DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	33
3.1.	Considerações gerais .....	33
3.2.	Conceito.....	34
3.3.	Característica gerais.....	35
3.4.	Princípios norteadores dos contratos administrativos .....	39
3.5.	Formalização .....	39
3.6.	Duração.....	43
3.7.	Extinção.....	43
4.	<b>O CONTROLE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ NA LEI Nº 14.133/2021</b> .....	47
4.1.	Requisito legal.....	47
4.2.	Fiscalização e Gestão .....	51
4.2.1.	Requisitos e vedações para o exercício da fiscalização.....	53
4.2.2.	Os agentes fiscalizadores.....	56
5.	<b>EFEITOS DA LEI Nº 14.133/2021 SOBRE A FISCALIZAÇÃO DE UM CONTRATO ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE POR AMBULÂNCIAS</b> .....	62
5.1.	Efeitos dos novos princípios na fiscalização .....	62
5.2.	Efeitos do planejamento licitatório na fiscalização .....	66
5.3.	Efeitos na designação dos fiscais.....	67
5.4.	Efeitos na capacitação dos fiscais.....	69
5.5.	Efeitos na responsabilização dos fiscais.....	70
6.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	72
7.	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	77

## 1 – INTRODUÇÃO

A escolha desse tema surgiu de uma necessidade pessoal de melhor conhecer a função de Fiscal de contratos administrativo e as questões relacionadas a ela, uma vez que a autora, enquanto agente público, esteve na condição de fiscal de contratos de prestação de serviços continuados para transporte de pacientes.

O servidor público geralmente é visto como um mero trabalhador de repartição, tendo como obrigação realizar as atribuições de seu setor e nada mais, mas entre algumas coisas que um servidor público tem por obrigação fazer, quando designado, é a fiscalização de contratos administrativos. O normal na Administração Pública é nomear um servidor como fiscal de contratos sem lhe liberar de suas atividades rotineiras, cabendo ao servidor dar conta de tal responsabilidade e dedicar parte de seu tempo, muitas vezes extra jornada.

A relação do servidor com os contratos administrativos é muito delicada, na maioria das vezes esse servidor é deixado à própria sorte para exercer tal atividade e, quando muito, lhe é indicado um curso online que, devido às suas atividades laborais rotineiras, não lhe sobra tempo para realizá-lo durante o seu expediente. Na realidade, o ensinamento principal que seria a prática, não lhe é fornecido, ficando cada um sujeito à sua própria interpretação das legislações pertinentes e, com isso, surge a eterna preocupação de não ferir o princípio da legalidade, visto que todos os atos administrativos praticados por um servidor durante o desempenho das atividades deverão, impreterivelmente, estar previstos em lei.

Durante a concepção desse trabalho a legislação até então vigente – Lei 8.666/93 - foi totalmente superada pela Nova Lei de Licitações de Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021.

Desta forma, esta monografia tem como escopo a apresentação de dispositivos da nova lei em conjunto com outras normas importantes para a licitação e controle de contratos administrativos e seus possíveis efeitos para a fiscalização de um contrato de transporte por ambulâncias no que tange as condições de trabalho e implicações legais para os fiscais.

Não se pode falar em fiscalização de contratos sem tratar do processo licitatório, desta forma o caminho escolhido foi o de abordar: considerações gerais acerca da licitação, o seu mandamento constitucional, a competência para legislar sobre o tema, a sua finalidade, as suas fases, os princípios que orientam a nova lei e a sua obrigatoriedade.

Com o conhecimento adquirido sobre licitação, partimos para a compreensão do que é um contrato administrativo sob a ótica da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, trouxemos as considerações sobre o tema e buscamos na doutrina a sua conceituação e características gerais. Tratamos de tópicos importantes dos contratos administrativos, como os princípios norteadores, formalização, duração e a sua extinção.

Analisados esses tópicos, partimos para a parte que mais nos interessa que é o controle dos contratos. Até o advento da Lei 14.133/2021 era nessa fase das contratações públicas que normalmente aparecia a figura do fiscal, desta forma é nessa parte da monografia na qual damos luz à fiscalização e os agentes públicos envolvidos.

Uma vez desenvolvido o conhecimento do que é uma licitação, seu processo, o contrato resultante e o seu controle, finalizamos com o escopo dessa monografia que apresenta os possíveis efeitos do novo diploma legal sobre a fiscalização concreta de um contrato de transporte por ambulâncias, em que os fiscais de contratos podem ser afetados em relação aos novos princípios, no planejamento licitatório, na designação, na capacitação destes e na sua responsabilização administrativa e penal.

## 2 - DA LICITAÇÃO

### 2.1 - Considerações gerais

A Constituição Federal de 1988 trouxe a exigência do procedimento licitatório para as contratações efetuadas pelo Poder Público, o que levou à criação de normas gerais para atender a esse regramento, daí fazer-se necessário tecer algumas considerações acerca do caminho até a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O Direito brasileiro sofreu importante modificação no tema licitação e contrato administrativo, porém essa evolução antecede a Constituição vigente. Com efeito, o Código da Contabilidade Pública da União, Decreto Nº 4.536 de 28 janeiro de 1922, já em seu art. 49, trazia a obrigatoriedade de que o empenho de despesa fosse precedido por um contrato originado em uma concorrência pública.

Percebe-se, desta forma, que tradicionalmente as questões referentes às licitações e contratos administrativos encontraram produção e tratamento na esfera da União, sendo sua atribuição emanar normas em função de sua competência legislativa, conforme leciona Scarlet (2017, p. 885):

O programa político-normativo instituído pela Constituição Federal estabelece a vinculação do Estado - Estado-Legislator, Estado-Administrador e Estado-Juiz - ao estrito cumprimento dos ditames constitucionais, no âmbito das atribuições e competências delineadas para cada esfera federativa. A questão federativa, por sua vez, está na essência da discussão a respeito das competências constitucionais, tomando por base a estrutura organizacional do Estado brasileiro e o papel dos diferentes entes federativos que o integram: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com Paulo G. Gonet Brando, “a Constituição Federal atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central. Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A Federação gira em torno da Constituição Federal, que é seu fundamento jurídico e instrumento regulador”.<sup>1,2</sup>

---

<sup>1</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Da organização do Estado**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, p. 857.

A doutrina usa alguns critérios para explicar a divisão de competências, dentre esses critérios há a competência privativa, tendo, a Constituição Federal, contemplado a União com uma série delas, em especial em seu art. 22, que trata da competência legislativa da União, que acaba também por contemplar a União com o domínio da legislação que incidirá sobre todos os entes da federação bem como todos os seus cidadãos. O inciso XXVII do citado art. 22, estabelece que caberá à União definir as normas gerais de licitação e contratação, como segue:

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>3</sup>

Uma vez determinada a competência para legislar sobre licitação e contratos, buscou-se atender ao comando que emerge na Constituição Federal de 1988, exarado em seu art. 37, inciso XXI, aonde reside o núcleo essencial da licitação, o qual determina que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes e que observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Porém, quando o inciso XXI do art. 37 faz uma ressalva quanto aos casos especificados na legislação, ele está prevendo a possibilidade de ser legalmente determinada a exceção a mesma, veja-se:

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

[...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta,

---

<sup>2</sup> SCARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, p. 885.

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 de março de 2024.

nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.<sup>4</sup>

Conforme assevera Meirelles (2015, p. 300): “Sobre licitação e contratação a CF tem quatro comandos.”<sup>5</sup> Estes comandos, seriam: o citado artigo 22, XXVII; o art. 37, XXI; o art. 173, § 1º, que dispõe que a “lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [...] III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública”; e o art. 175, que trata da “Ordem Econômica e financeira”, ao prever que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Em consequência do art. 22, XXVII, da Constituição, a União, em 21 de junho de 1993, editou a Lei nº 8.666 que regulamentou o art. 37, inciso XXI, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, e, posteriormente a União, em 17 de julho de 2002, publicou a Lei nº 10.520 - que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns-, e, quase 20 anos depois, editou a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Pois bem, a Lei nº 14.133/2021 foi sancionada no dia 1º de abril de 2021, estabelecendo normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vigência imediata e apta a produzir efeitos. Tal lei foi concebida a partir e para substituir os diplomas legais sobre a matéria – tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 10.520/2002- e bem como para substituir os artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (parte da lei que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).

---

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 de março de 2024.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 300.

A princípio foram revogados de imediato os artigos 89 a 108 da Lei nº 8.666/1993, porém a completude da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e a parte anteriormente mencionada da Lei nº 12.462/2011 seriam revogadas após decorridos 2 anos da publicação da Lei nº 14.133/2021 por conta de uma previsão de que os diplomas permaneceriam em vigor concomitantemente por 2 anos.

Na véspera dessa *vacatio legis*, a Presidência da República apresentou uma medida provisória que, em 28 de junho de 2023 foi convertida em Lei Complementar de nº 198, alterando o inciso II, do art. 193, da Lei nº 14.133/2021, inciso este que previa o prazo de 2 anos para revogação total dos dispositivos que a Nova Lei de Licitações. Assim, a referida Lei Complementar 198 prorrogou a vigência concomitante desses dispositivos para até o dia 30 de dezembro de 2023, ficando o art. 193 com a seguinte redação:

Art. 193. Revogam-se:

I - os artigos. 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 artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.<sup>6</sup>

Como consequência, entrou em vigor a Portaria SEGES/MGI Nº 4932, de 30 de agosto de 2023, que dispôs sobre o regime de transição, observando-se as alterações sofridas pelo art. 193, como segue:

PORTARIA SEGES/MGI N.º 1.769, DE 25 DE ABRIL DE 2023 (Revoga a Portaria SEGES/MGI N.º 720, DE 15 DE MARÇO DE 2023) - Alterada pela Portaria SEGES/MGI N.º 4.932, DE 30 DE AGOSTO DE 2023

Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Publicado em 27/04/2023 09h57 Atualizado em 31/08/2023 12h59

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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: 20 de abril de 2024.

"O SECRETÁRIO DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023, e o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto no art. 193, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:" (NR) (Redação dada pela Portaria Seges/MGI n.º 4.932, de 2023)

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 2º Os processos licitatórios e contratações autuados e instruídos com a opção expressa de ter como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2023, serão por eles regidos, desde que:

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023, conforme cronograma constante do Anexo, e

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou do ato autorizativo da contratação direta.

Parágrafo único. Os contratos ou instrumentos equivalentes e as atas de registro de preços firmados em decorrência da aplicação do disposto no caput serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação, inclusive quanto às alterações e às prorrogações contratuais.

Art. 3º O disposto no art. 2º se aplica às publicações de avisos, de atos de autorização ou de ratificação de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Art. 4º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual, que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto.

Art. 5º Os contratos celebrados com vigência por prazo indeterminado, como os serviços públicos essenciais de energia elétrica, água e esgoto, conforme dispõe a Orientação Normativa AGU nº 36, de 13 de dezembro de 2011, deverão ser extintos até 31 de dezembro de 2024, e providenciadas as novas contratações de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 6º Os credenciamentos realizados, nos termos do disposto no caput do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, deverão ser extintos até 31 de dezembro de 2024.

Parágrafo único. A vigência dos contratos decorrentes dos procedimentos de credenciamento de que trata o caput observará o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 7º Os órgãos e as entidades não integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional que utilizam o Sistema de Compras do Governo Federal devem observar o disposto no Anexo.

Art. 8º Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Portaria serão dirimidos pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que poderá expedir normas complementares e disponibilizar informações adicionais, em meio eletrônico.

Art. 9º Fica revogada a Portaria SEGES/MGI nº 720, de 15 de março de 2023.

Art. 10. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO POJO

Este conteúdo não substitui o publicado no Diário Oficial da União - DOU.<sup>7</sup>

É importante destacar que, pela regra de transição, as Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 ainda conviverão por algum período, uma vez que foi possível a contratação pela lei anterior, observado o prazo previsto na Portaria SEGES/MGI Nº 4932.

## 2.2 – Conceito

A nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/2021, possui um capítulo próprio para os termos que encontraremos em seu corpo. O capítulo III, em específico seu artigo 6º, podemos encontrar definições dos termos utilizados na lei, mas não há o conceito de licitação propriamente dito. Assim, se faz necessário recorrer à doutrina para termos uma definição, nesse sentido, há de se trazer o conceito de Meirelles (2015, p. 302, grifos nossos):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública **seleciona a proposta mais vantajosa** para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que **propicia igual oportunidade a todos os interessados** e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição.<sup>8</sup>

O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a licitação como:

Um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para **escolher a proposta mais vantajosa** às conveniências públicas.

---

<sup>7</sup> BRASIL, Portaria SEGES/MGI N.º 1.769, de 25 de abril de 2023. **Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-1-769-de-25-de-abril-de-2023>. Acesso em: 30 de março de 2024.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 302.

Estriba-se na ideia de competição, **a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões** necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem a assumir. (Bandeira de Mello, 2010. p. 483, grifos nossos)<sup>9</sup>

Segundo, Carvalho Filho (2015, p. 240, grifos nossos)

Para conceituar-se a licitação, de forma objetiva, não se pode deixar de considerar dois elementos, que, inclusive, serão estudados separadamente. O primeiro é a natureza jurídica do instituto, ou seja, como este se insere dentro do quadro jurídico. O segundo consiste no objetivo a que se preordena, o que, aliás, constitui a própria *ratio essendi* desse instrumento.

Fincados em tais elementos, podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados **selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados**, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.<sup>10</sup>

Entre os elementos em comum nessas conceituações, a questão da necessidade da escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública deve ser ressaltada. Ser a proposta mais vantajosa significa ser a proposta que atenda o objeto da licitação, na qualidade, quantidade, tempo necessário e melhor preço; conferindo oportunidade de participação a todos os interessados.

### 2.3 – Finalidade

De acordo com o art. 1º da Lei nº 14.133/2021, a finalidade desta lei é estabelecer normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme segue:

---

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 483

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. Atlas. São Paulo: 2015. p. 240.

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.<sup>11</sup>

A finalidade, ou simplesmente os objetivos, que visam atender o processo licitatório, encontram-se no art. 11, da Lei nº 14.133/2021.

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.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

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.<sup>12</sup>

O objeto do procedimento licitatório apresenta duas facetas. O objeto imediato é a seleção de determinada proposta que melhor atenda aos interesses da Administração. Na verdade, todas as atividades em que se desenrola a licitação conduzem a essa escolha, feita entre vários proponentes. Mas pode ver-se o objeto sob outra faceta, qual seja, a que traduz o objeto mediato, que consiste na obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal.<sup>13</sup>

## 2.4 – Fases da Licitação

Sem o intuito de um aprofundamento sobre as fases do processo licitatório, é importante destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe uma importante alteração quanto à ordem das fases da licitação, visando a celeridade da análise documental. Ou seja, a fase de habilitação dos licitantes era feita no início do processo (exceto na modalidade pregão eletrônico, cuja legislação era mais recente) na lei de 1993, e a verificação dos documentos apresentados pelos licitantes precedia o julgamento que definia a melhor proposta. Em um processo com vários competidores, o tempo dispensado nessa fase era longo e, com essa alteração da nova lei, é feita a análise somente do licitante cuja proposta seja sagrada vencedora e, estando tudo conforme as regras do edital, não há a necessidade de verificar os documentos dos demais participantes.

As fases do processo licitatório na Lei nº 14.133/2021, encontram-se em seu artigo 17, conforme segue:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:  
I - preparatória;

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

- 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.<sup>14</sup>

## 2.5 – Princípios na Nova Lei de Licitações e Contratos

O processo licitatório deve ser conduzido de acordo com as normas preestabelecidas e, por ser um procedimento administrativo, há uma série de atos administrativos que necessitam ser emitidos. Assim, a interpretação desse arcabouço legal pelo(s) agente(s) que conduz(em) as etapas desse processo estará presente, por isso o papel dos princípios que regem a matéria é de extrema importância. Não cabe, nesse trabalho, discutir a teoria dos princípios, mas a aplicação dos mesmos como instrumento para interpretar as normas e superar lacunas e omissões da Lei nº 14.133/2021, norteando a atividade interpretativa dos agentes públicos envolvidos e estabelecendo os fins a serem atingidos, conforme apregoa Fredie Didier Jr.:

Princípios são fatores de existência e organização de um sistema; podem ser definidos como o conjunto de padrões de conduta presentes de forma explícita ou implícita no ordenamento jurídico. São uma espécie normativa, cuja eficácia não depende de outras regras jurídicas, e que estabelecem fins a serem atingidos através de determinado comportamento, exercendo funções de natureza integrativa, definidora, bloqueadora e interpretativa esclarecendo com maior precisão o ideal neles contido e as formas de efetivar tais ideias (Didier Jr., 2015, p. 48)<sup>15</sup>

A Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos, veio incorporar, ao regramento da licitação, princípios para além daqueles estabelecidos nas legislações anteriores. Carlos Wellington Leite de Almeida, em seu artigo na Revista TCU, comenta:

<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, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>15</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. v.1. 17. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. p. 48.

Ao reunir e consolidar dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (anterior lei de licitações e contratos administrativos), da Lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre o pregão, e da Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a Lei nº 14.133/2021 incorpora ao universo das licitações e dos contratos administrativos novos princípios balizadores. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 se voltava para o combate à corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados.

Para promover esse ajuste de foco, a nova lei de licitações vincula o regramento geral das licitações e contratos administrativos a princípios particularmente inovadores, como a celeridade e a segurança jurídica. Esses princípios correspondem a muitos dos anseios da Administração Pública e das empresas fornecedoras de bens e serviços no sentido de modernizar as relações entre os órgãos e entidades e seus contratados. [...] (Almeida, 2022. p.150).<sup>16</sup>

A Lei nº 14.133/2021 em seu art. 5º, acrescentou expressamente 13 novos princípios aos já existentes na Lei nº 8.666/1993. O único princípio que não foi incorporado expressamente à nova lei foi o princípio da isonomia. Porém, por ser um princípio próprio da Administração Pública, acaba por tornar-se um princípio para a Licitação, como segue:

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).<sup>17</sup>

Nesse sentido, dada sua importância, se faz necessário conhecer os princípios que orientam o procedimento licitatório, em especial o da legalidade. Segundo o princípio da legalidade, toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei, o que significa dizer que este princípio obriga a Administração Pública a cumprir regras no desempenho de suas atividades. O processo administrativo licitatório deve atender aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

---

<sup>16</sup> ALMEIDA, C. W. L. . Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União** , v. 1, n. 150, p. 150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/103>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

<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, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

De acordo com Amorim (2021, p. 45):

O princípio da legalidade é de suma relevância, pois a licitação é um procedimento vinculado à lei. Tal obrigatoriedade atinge a todos os agentes públicos que, no exercício de suas funções, não podem desvincular-se das balizas impostas pelas normas que incidam sobre o tema das contratações, sob pena de macularem com vício de nulidade os atos que praticarem e de serem responsabilizados em caso de prejuízo ao erário e afronta ao interesse público.<sup>18</sup>

Já o princípio da impessoalidade busca a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica e, em termos de processo licitatório, a impessoalidade implica na observância da neutralidade na condução dos procedimentos das licitações visando exclusivamente o interesse público.

Em complemento a essa ideia, Meirelles (2015, p. 308) é categórico em elucidar:

[...] a igualdade entre os licitantes é o princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais e iguale os desiguais[...] . Desse princípio decorrem os demais princípios da licitação, pois estes existem para assegurar a igualdade. [...] <sup>19</sup>

Por sua vez, o princípio da moralidade impõe que o administrador público tenha uma conduta baseada em preceitos éticos, devendo respeitar a lei, ser leal e ter uma atuação séria, competindo aos licitantes e aos agentes públicos o mesmo parâmetro em comportamento.

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a exteriorização oficial dos atos do Poder Público para conhecimento de todos, a fim de possibilitar o controle social sobre a conduta do ente público. Ressalvadas as hipóteses de informações sigilosas, por questão de segurança do Estado ou da sociedade, como indique a lei, todo processo licitatório é público. Esta é a previsão contida nos caputs dos artigos 54 e 94, da Lei nº 14.133/2021.

---

<sup>18</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. p. 45.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 302.

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).

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:[...]²⁰

O princípio da eficiência está relacionado ao modo pelo qual se exerce a função administrativa, está ligado à ideia de ação, à necessidade de efetivação célere dos resultados, de produtividade, economicidade, redução de desperdícios, perfeição e rendimento funcional, sempre visando a satisfação das necessidades da população. E o processo licitatório está ligado ao estabelecimento de exigências concisas e adequadas, à simplificação de ritos e à gestão consciente dos contratos, como orienta Ávila (2004, p. 430), “eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos,” [...]²¹

Como não poderia ser diferente, o princípio da supremacia do interesse público apregoa que as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para o bem de toda coletividade, o destinatário da atividade administrativa, é o grupo social como um todo e, desta forma, o processo licitatório, com a contratação de serviços e obras, é sempre realizado em prol da população. O gestor tem que zelar pelos interesses da coletividade, para não cair em desvio de finalidade.

Segundo Meirelles ( 2015, p.110):

Dele decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral, da coletividade, nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, como representante da coletividade, e, por

---

²⁰ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2023.

²¹ AVILA, Humberto. **Sistema Constitucional tributário: de acordo com a emenda constitucional n. 42 de 19.12.03**. Saraiva: São Paulo, 2004, p. 430.

isso , só ela, pelos seus representantes eleitos, mediante lei, poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia . (Meirelles, 2015, p. 110)<sup>22</sup>

O princípio da probidade administrativa deve ser compreendido no sentido de honestidade, moralidade e boa-fé por parte dos administradores públicos. Dessa maneira, o administrador público deve ter um exercício honrado, honesto, probo e atuar honestamente perante os licitantes e para com a própria Administração, devendo voltar suas atividades para atender ao interesse administrativo que, em se tratando de processo licitatório, é o de promover a seleção da proposta mais vantajosa.

O princípio da igualdade estabelece oferecer aos licitantes a igualdade de condições, vedando a discriminação entre estes, assegurando o tratamento isonômico, visando garantir a justa competição aos envolvidos no certame público. Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 249), “a igualdade na licitação significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro”.<sup>23</sup>

O princípio do planejamento no processo licitatório está diretamente ligado à eficiência e a transparência, estabelece a aplicação de procedimentos racionais no processo licitatório com diretrizes claras e planejamentos estratégicos para o alcance do objetivo pretendido, a orientação para o planejamento se faz presente no corpo da nova legislação, ainda que de forma implícita como ocorre em seu artigo 17, em que os incisos do seu caput apresentam a sequência em que ocorrem as fases do processo licitatório, ou até mesmo de forma direta como é o caso do caput do artigo 18 - que apresenta o planejamento como característica da fase preparatória da licitação. O planejamento deve estar presente desde o estudo técnico preliminar até o dever de pagamento pela administração, e há de ser respeitado quando trata da observância à ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos estabelecido no caput do artigo 141.

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 110.

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. Atlas: São Paulo, 2015, p. 249.

A transparência relaciona-se à clareza que deve qualificar as ações e objetivos das entidades e ao acesso às informações para a população em geral, possibilitando, assim, o acompanhamento da gestão pública. O órgão público deve atuar para tornar os dados das negociações acessíveis ao público em geral, aos órgãos de controle e aos licitantes. Desta forma, o princípio da transparência fundamenta-se na garantia do acesso às informações de forma global, tendo o Portal Nacional de Contratações Públicas como mecanismo essencial que assegura transparência com a disponibilização de dados abertos, conforme orienta o caput do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

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<sup>24</sup>

A eficácia diz respeito, na esfera licitatória, à avaliação de desempenho, foca no resultado, no alcance dos objetivos ou metas, independentemente dos custos, analisa os resultados obtidos e os objetivos estabelecidos, tem em vista o cumprimento das obrigações encetadas. O princípio da eficácia está relacionado com os fins e propósitos, ou seja, a busca por atingir os objetivos.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

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.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>25</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

A segregação de funções garante que diferentes servidores atuem nas mais diversas fases da licitação, impedindo-se que uma única pessoa atue nos diferentes momentos do procedimento licitatório. É importante estabelecer regras de divisão de responsabilidade, distribuir tarefas entre os agentes participantes, evitando a concentração de poderes em uma única pessoa, evitando qualquer tipo de conflito de interesses no processo licitatório.

Dispõe o § 1º, do art. 7º, da Lei nº 14.133/2021.

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:

[...]

§ 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.<sup>26</sup>

O princípio da motivação impõe ao agente público o dever de indicar os fundamentos de fato e de direito que o levaram à prática de um ato, assim, todos os atos proferidos pela Administração Pública no processo licitatório e nas contratações públicas, devem ser motivados e fundamentados.

Descreve o artigo 171, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

I - [...]

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;<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>27</sup>BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

Princípio da vinculação ao edital é o princípio segundo o qual o edital é a lei interna da licitação, e deve ser respeitada por todos os participantes do processo licitatório, que estão associados às disposições nele contidas. Os licitantes não devem ser surpreendidos ao longo do desenvolvimento do certame. O princípio da vinculação ao edital é relacionado ao princípio da legalidade, e dele decorre que a não observância das regras fixadas no edital acarretará a ilegalidade do certame.

Os agentes públicos devem observar as regras específicas da disputa como condição de previsibilidade da ação estatal. Ademais, no curso do procedimento licitatório, é vedado ao administrador alterar as regras do jogo ou realizar algum ato contrário ao que foi previamente estabelecido no edital. As fases do processo licitatório devem ser previamente determinadas no edital:

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.<sup>28</sup>

O julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes deve ser pautado pelos critérios claros e uniformes previamente apresentados pela legislação e no edital. O julgamento deve ser realizado sem subjetividade, deve ser objetivo, sem influência, sem interesse pessoal, buscando sempre o melhor resultado, conforme determina o art. 34 do diploma.

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.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

§ 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.<sup>29</sup>

O princípio da segurança jurídica compreende a necessidade de se respeitarem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Fundamental para garantir a confiança no processo licitatório e evitar imprevisibilidade das regras, a segurança jurídica da nova lei de licitações se irradia não somente durante o processo licitatório, mas também na execução do contrato, como podem ser observadas nas regras sobre reequilíbrio econômico-financeiro e nas situações de investigação e controle dos gastos orçamentários.

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.<sup>30</sup>

No âmbito das licitações, a razoabilidade se manifesta na execução de atos e formulação de demandas de maneira equilibrada, moderada e harmoniosa, em conformidade com as circunstâncias concretas. A administração deve exigir apenas o que for necessário, para que não possa restringir a competitividade e favorecer determinados licitantes.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril 2024.

<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, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 2 de abril de 2024.

Também aplicado no julgamento das propostas, para evitar arbitrariedades e escolhas sem fundamentação, se apresenta o princípio da razoabilidade no processo licitatório. Na visão de Carvalho Filho (2020, p. 126), “a razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis”.<sup>31</sup>

Para o princípio da competitividade, o caráter competitivo da licitação fundamenta-se na busca da proposta mais vantajosa para Administração. Os agentes públicos devem sempre privilegiar a mais ampla competitividade nas licitações, e todos os licitantes devem ter acesso à mesma informação e às mesmas chances de competir pelo contrato.

Desta forma orienta a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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;<sup>32</sup>

O princípio da proporcionalidade visa a busca pelo equilíbrio entre os meios utilizados e os fins pretendidos no processo licitatório, que haja uma condução equilibrada de todos os procedimentos para atingir o melhor resultado pretendido. Na lição de Mazza (2019, p. 219), “a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade, voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta, proibindo exageros no exercício da função administrativa”. [...]<sup>33</sup>

O princípio da celeridade estabelece que os processos licitatórios devem ser conduzidos de forma ágil e eficiente, com prazos mais curtos e sem burocracias excessivas. A ideia por trás desse princípio é evitar os atrasos e a demora na realização das licitações, garantindo que

---

<sup>31</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. Atlas: São Paulo, 2020, p. 126.

<sup>32</sup>BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 2 de abril de 2024.

<sup>33</sup>MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Saraiva Educação: São Paulo, 2019, p. 219.

os recursos públicos sejam aplicados de forma rápida e eficaz. Dessa forma, a administração pública deve buscar soluções que possibilitem a agilização dos procedimentos licitatórios, como a utilização de tecnologias e a simplificação dos trâmites.

O princípio da economicidade estabelece que a Administração Pública deve sempre atuar com o objetivo de proteger o erário. A Administração, antes de lançar o edital de forma planejada, deve efetuar uma pesquisa de preços, bem como, deve perseguir a busca por agilidade dentro dos parâmetros legais do processo licitatório, evitando etapas desnecessárias, deve prezar pela eficiência na utilização dos recursos públicos, evitando desperdícios e gastos desnecessários, bem como promovendo a transparência e a prestação de contas à sociedade.

E, por fim, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável cuja base está no cuidado com o meio ambiente aliado à preservação e geração de emprego e renda. É fundamental a busca pelo desenvolvimento nacional baseado nesses pilares, bem como, na atuação do Estado como agente incentivador desse desenvolvimento, incentivando o mercado interno e estabelecendo obrigações para as partes contratantes como a implementação de medidas de preservação ambiental e a adoção de práticas sustentáveis em todas as etapas do contrato.

## **2.6 - Obrigatoriedade de uso da Lei nº 14.133/2021**

A Lei nº 14.133/2021 foi sancionada no dia 1º de abril de 2021, estabelecendo normas gerais de licitação e contratos administrativos no Brasil. A Constituição Federal de 1988 trouxe a obrigatoriedade da realização de licitações para contratações de obras, serviços, compras e alienações pois, em se tratando da administração pública, seu imperativo normativo está no art. 37, inciso XXI:

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

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.<sup>34</sup>

No geral, essa lei se aplica a todos os órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, bem como às entidades da administração indireta, ou seja, nas contratações para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; com abrangência também nos poderes legislativo e judiciário e nas entidades controladas por estes, conforme especificado em o seu art. 1º, que segue:

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.<sup>35</sup>

O processo licitatório não se aplica a todas as situações, sua aplicabilidade, em cada situação concreta, dependerá das circunstâncias específicas, configurada a hipótese de afastamento do dever de licitação, o administrador estará autorizado a adotar a chamada contratação direta, assim qualificada pelo fato de a contratação ocorrer sem o prévio procedimento licitatório, ou seja, diretamente. Segundo Carvalho Filho (2015, p. 255):

---

<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, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>35</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, [...] <sup>36</sup>

Contratação direta pode ocorrer nas seguintes hipóteses, expressamente previstas na Nova Lei de Licitações: licitação inexigível e licitação dispensável.

A inexigibilidade de licitação corresponde às hipóteses em que a própria competição entre os ofertantes é inviável, conforme art. 74 da Lei nº 14.133/2021, e as hipóteses elencadas de inexigibilidade são exemplificativas. A impossibilidade da disputa pode decorrer da existência de único fornecedor/prestador de serviço apto a atender ao interesse público ou da inexistência de variedade de opções que possam atender à necessidade da Administração, o que torna a realização de um certame ineficaz.

Licitação dispensável é aquela que desobriga a instauração de procedimento licitatório, caso seja conveniente ao interesse público. As hipóteses elencadas, que permitem deixar de realizar o processo licitatório, estão taxativamente previstas no art. 75, da Lei nº 14.133/2021, sendo certo que será discricionária a decisão de fazer ou não a licitação. No âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, foi editada a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021, que “Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”.(Brasil, 2021)<sup>37</sup>

Licitação dispensada é aquela cuja realização é afastada pela própria lei, relacionada com a alienação de bens imóveis e móveis pertencentes ao Poder Público, não havendo sequer

---

<sup>36</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. Atlas: São Paulo, 2015, p. 255.

<sup>37</sup>BRASIL, Portaria SEGES/MGI N.º 67, de 8 de julho de 2021. **Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021>. Acesso em : 30 de abril de 2024.

a opção para o administrador realizar eventual certame, sem qualquer possibilidade para discricionariedade nas hipóteses elencadas, como dispensado o processo licitatório no art. 76 do diploma legal.

### 3 - DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI Nº 14.133/2021

#### 3.1 - Considerações gerais

O conceito de contrato, segundo Flávio Tartuce (2016, p. 594), corresponde a “negócio jurídico bilateral ou plurilateral, dependente de pelo menos duas declarações de vontade, que tem como objetivo a criação, a modificação e até mesmo a extinção de direitos e deveres de conteúdo patrimonial”.<sup>38</sup>

Própria do direito privado, a instituição do contrato é utilizada pela Administração Pública de forma original ou com as adaptações necessárias aos negócios públicos e, desta forma, a teoria geral do contrato é a mesma tanto para os contratos privados como para os contratos públicos, porém os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do Direito Público, atuando, somente supletivamente, o Direito Privado.

O ordenamento jurídico brasileiro impõe que, estando a Administração em um dos polos do contrato, este será considerado como contrato da administração. A expressão contrato da administração é adotada em sentido amplo, sendo assim, ela abrange qualquer contrato celebrado pela Administração Pública, subdividindo-se em acordos de vontade da Administração (convênios públicos, contrato de gestão, termo de parceria, consórcios públicos, contrato de fomento e TAC), Contratos privados celebrados pela Administração Pública e contratos administrativos em sentido próprio ou sentido restrito (contrato de delegação e contrato de colaboração).

Di Pietro (2013, p. 260, grifos nossos) diferencia as expressões contrato administrativo de contrato da administração, conforme segue:

---

<sup>38</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. 6. ed. rev., atual e ampl. Método: Rio de Janeiro, 2016, p. 594.

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.**<sup>39</sup>

Pode-se afirmar que o contrato administrativo é espécie do gênero contrato, no âmbito dos contratos de direito público. Para efeito de estudos para esse trabalho, será dada atenção ao contrato administrativo em sentido restrito, em especial o contrato administrativo de colaboração, Marçal Justen Filho (2012, p. 806), o conceitua da seguinte maneira:

Os contratos de colaboração são aqueles cujo objeto reside em prestações realizadas entre particulares e a Administração Pública, envolvendo compras, serviços, obras e alienações, sujeitos a um regime de direito público próprio (caracterizado pela existência de prerrogativas extraordinárias em prol do ente estatal), [...]<sup>40</sup>

### 3.2 – Conceito

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, não veicula um conceito de contrato administrativo, cabendo à doutrina brasileira apresentar variados conceitos de contrato administrativo, enfatizando diferentes aspectos de seu regime jurídico.

Em uma clássica definição, Meirelles (2015, p. 233) conceitua contrato administrativo como “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela própria Administração”.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. Atlas: São Paulo, 2013, p. 260.

<sup>40</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. Dialética: São Paulo, 2012, p. 806.

<sup>41</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 110.

Carvalho Filho (2015, p. 177), de forma simples, conceitua o contrato administrativo como “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.<sup>42</sup>

Já Diógenes Gasparini (2000, p. 507) conceitua o contrato administrativo como sendo:

O ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular.<sup>43</sup>

Complementando, para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 614):

Entende-se por contrato a relação jurídica ancorada fundamentalmente em um acordo de vontades, na qual as partes obrigam-se reciprocamente a prestações concebidas como contrapostas e de tal modo que nenhum dos contratantes pode unilateralmente – ou seja, sem concurso volitivo – alterar ou extinguir o objeto pactuado. Uma vez celebrada a avença, os elementos da consensualidade para a formação do vínculo e da autoridade dos termos nele inculcados fazem do contrato norma jurídica entre os envolvidos.<sup>44</sup>

Em todas as definições, pode-se elencar as características próprias dessa espécie de contrato.

### 3.3 - Característica gerais

São características substanciais dos contratos administrativos, a consensualidade, formalidade, onerosidade, comutatividade, aspecto sinalagmático, feito de contrato de adesão (haja vista as cláusulas exorbitantes) e personalíssimo.

---

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. Atlas: São Paulo, 2015, p. 177.

<sup>43</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2000, p.507.

<sup>44</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 614.

Sobre essas características define Meirelles (2015, p. 234):

O contrato administrativo é sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. É *consensual* porque consubstancia um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da administração; é *formal* porque se expressa por escrito e com requisitos especiais; é *oneroso* porque remunerado na forma convencional; é comutativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é *intuitu personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, vedadas, em princípio, a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste.<sup>45</sup>

O contrato administrativo possui características peculiares que são distintas das características do contrato privado. Entre elas, há a exigência prévia de licitação, o processo licitatório somente será afastado nos casos previstos em lei, no caso da Lei nº 14.133/2021 encontra-se nos artigos 74, 75 e 76. Além da exigência da licitação, há o regime jurídico especial voltado ao tratamento diferenciado da Administração na relação contratual que reside no fato de os contratos administrativos contarem com a supremacia da administração pública que lhe dá o direito de valer-se do uso das cláusulas exorbitantes, ou seja, que excedem o direito comum, que estabelece prerrogativas em favor da administração pública, sempre visando o interesse público, sob pena de desvio de finalidade.

Sobre o tema discorre Bandeira de Mello (2010, p. 69)

Com efeito, a justificativa para a aplicação de um regime jurídico especial voltado à supremacia e ao tratamento diferenciado da Administração na relação contratual residiria no fato de os contratos administrativos contarem com a necessária participação do Poder Público e serem instrumentos para a busca e proteção do interesse coletivo.<sup>46</sup>

Encontra-se no art. 104, da Lei nº 14.133/2021, o grupo de cláusulas exorbitantes:

---

<sup>45</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 234.

<sup>46</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 69.

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.<sup>47</sup>

Já o art. 124, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, possibilita a modificação unilateral do contrato por parte da Administração quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos, ou quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

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;<sup>48</sup>

O inciso I, do art. 138, determina a possível extinção do contrato por iniciativa unilateral da Administração por descumprimento de cláusula contratual pelo contratado.

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;

---

<sup>47</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>48</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

[...]

§ 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.<sup>49</sup>

O art. 117 do referido diploma, impõe o dever da Administração em fiscalizar efetivamente a execução do contrato.

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.<sup>50</sup>

As sanções previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021, serão aplicadas pela Administração em caso de inadimplemento contratual e outras violações contratuais previstas no diploma, ao responsável pelas infrações administrativas.

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.<sup>51</sup>

A Administração detém a prerrogativa de ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de: risco à prestação de serviços essenciais e necessidade de acautelamento administrativo de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024

<sup>51</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024

### 3.4 - Princípios norteadores dos contratos administrativos

Diversos são os princípios que regem os contratos administrativos, mas tal qual os contratos privados, há o domínio de dois princípios, o que faz lei entre as partes - em que há proibição de alteração do que as partes convencionaram (*lex inter partes*) - e o da observância do pactuado - em que se obrigam as partes a cumprirem fielmente o que foi avençado reciprocamente (*pacta sunt servanda*)-, como também a presença fundamental do princípio da autonomia da vontade - que atribui às partes a liberdade de contratar, estipulando seus interesses da maneira que melhor convier. O Código Civil de 2002 trouxe expressamente o princípio da boa-fé - em que as partes são obrigadas a agirem com boa-fé no que diz respeito ao contrato entre eles- e o princípio da função social do contrato que é uma norma geral de ordem pública onde a liberdade de contratar deve ser exercida de acordo com o contexto que se insere na sociedade, ou seja, em razão da função social do contrato.

De certo, os princípios administrativos norteiam os contratos administrativos, tendo em vista que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos princípios administrativos. Por serem estes fundamentais e inspirarem todo modo de agir da Administração Pública trazem, como consequência, influência dos princípios próprios da licitação, uma vez que, em regra, o contrato administrativo é oriundo de um processo licitatório.

### 3.5 – Formalização

Formalidade é uma das características substanciais dos contratos administrativos e, segundo Meirelles (2015, p. 234), o contrato administrativo “é formal porque se expressa por escrito e com requisitos especiais”. Segundo o princípio do formalismo, que inspira as atividades da administração, em regra, os contratos administrativos devem ser celebrados na forma escrita, segundo dispõe o art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

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.<sup>52</sup>

De acordo com o § 3º, do anteriormente citado art. 91, o contrato deve ser necessariamente celebrado por escrito, porém, desde que atendendo às exigências previstas em regulamento, podendo ser celebrados os contratos, e os termos aditivos, na forma eletrônica.

A contratação pela Administração Pública nem sempre tem como obrigatoriedade o uso do Instrumento “contrato”. Esse poderá ser substituído por carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, as hipóteses permitidas para essa substituição encontram-se taxativamente no art. 95 do diploma:

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). (Vide Decreto nº 11.871, de 2023).

---

<sup>52</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

Em obediência ao princípio da publicidade, para eficácia do contrato e dos seus aditamentos, se faz necessária a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas dentro dos prazos estabelecidos sob pena de nulidade, conforme o art. 94 da Lei nº 14.133/2021:

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.

Por ser um contrato solene, o contrato administrativo deve respeitar os requisitos estipulados em lei para que haja sua validade. Dessa forma, o art. 89 da Lei nº 14.133/2021, traz o que deve ser mencionado em seu corpo, como segue:

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.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

O caput do art. 92, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, induz à necessidade da obrigatoriedade das cláusulas anumeradas “necessárias”. Porém, não significa que estas sejam todas obrigatórias. Essa situação já existia no artigo 55 do diploma anterior, conforme Justen Filho (2004, p. 409), a ausência de algumas delas acarreta a nulidade da avença e a presença de outras é desejável, e não obrigatória.

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;

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 conterá 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.<sup>54</sup>

### 3.6 – Duração

O artigo 105, da Lei nº 14.133/2021, determina que a duração dos contratos administrativos deve estar prevista em edital. Entretanto, se faz necessário observar a disponibilidade de crédito na contratação e, a cada exercício, o plano plurianual (Brasil, 2021). Os artigos 106, 108, 110, 111, 113 e 114 do diploma estabelecem seus prazos máximos de duração, a depender do objeto e do tipo de contrato, como no caso dos contratos de prestação continuada, que podem se estender por cinco anos, tornando-os prorrogáveis por mais cinco, respeitando o limite de dez anos (BRASIL, 2021), mas para firmar contratos com essa duração é preciso atestar a vantagem econômica para a administração.

### 3.7 – Extinção

---

<sup>54</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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 20 de abril de 2024.

Os contratos administrativos poderão ser extintos por diversos meios, as formas naturais de extinção desse tipo de avença são a conclusão do objeto ou decurso do prazo, e em ambas as situações, a extinção se dará sem intervenções.

Para além das formas naturais de extinção, esses tipos de contrato também poderão sofrer extinção antecipada. A extinção administrativa unilateral exige a motivação formalizada nos autos do processo, sempre assegurando o contraditório e a ampla defesa, e os motivos cabíveis estão descritos nos incisos do caput do artigo 137 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. De outro modo, o inciso I, do art. 138, determina que “a extinção do contrato poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta” (Brasil, 2021). A segunda forma de extinção antecipada de contratos administrativos é a extinção por opção do contratado, os motivos cabíveis para que possa haver essa forma de extinção estão no § 2º do artigo 137 do mesmo diploma.

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.<sup>55</sup>

A Lei nº 14.133/2021, traz outras formas de extinção dos contratos administrativos além das extinções naturais e antecipadas. O inciso II, do art. 138, apresenta a forma de extinção “consensual, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração;” (Brasil, 2021), esta forma de extinção, bem como a rescisão unilateral, deverá ser autorizada e fundamentada pela autoridade competente, conforme observa Amorim (2021, p. 267):

Os casos de extinção determinada por ato unilateral da Administração e de extinção consensual deverão ser precedidos de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo.

De todo modo, ainda que haja convergência de vontade com o particular, deve estar presente o interesse público para autorizar a extinção antecipada do contrato administrativo.<sup>56</sup>

<sup>55</sup>BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em 20 de abril de 2024.

<sup>56</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. p. 267.

Ainda no art. 138, em seu inciso III, o diploma apresenta a extinção “determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.” (Brasil, 2021).

Extinção por situação alheia ao contrato ou extinção de pleno direito é o tipo de extinção que pode ocorrer em função de circunstâncias alheias à vontade das partes, como nos casos de impossibilidade material ou jurídica.

E, por fim, a extinção de contrato administrativo por anulação ou invalidação, que ocorre quando o contrato é declarado nulo em razão da constatação de algum vício de legalidade insanável, se dará com a decisão que considere a avaliação das hipóteses que se encontram nos incisos do art. 147, da Lei nº 14.133/2021. Em regra, a nulidade opera efeitos retroativos desconstituindo todos os efeitos já produzidos, e impedindo que outros sejam gerados, conforme o caput do art. 148 da Lei, de seguinte teor: “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.” (Brasil, 2021)

## 4 - O CONTROLE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ NA LEI Nº 14.133/2021

### 4.1 - Requisito legal

O controle constitui poder-dever da Administração Pública, está previsto no texto constitucional, em seu artigo 74, e, determina que deverá ser mantido, pelos 3 poderes, sistemas de controle interno deverão ser usados de forma integrada, estabelecendo alguns itens mínimos que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.<sup>57</sup>

A atividade de controle nas contratações públicas é uma questão que permanece presente, a justificar a necessidade de constante estudo e atualização. A Lei nº 14.133/2021 traz um capítulo que trata especificamente do controle das contratações, a partir do artigo 169, cuja previsão impõe que sejam adotadas práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, além de subordinação ao controle social. O controle das contratações públicas é atividade permanente, desde o planejamento até a fiel execução do contrato, demonstrando a importância da boa gestão para esse novo diploma e, como afirma Almeida (2022, p. 150), enquanto "a Lei nº 8.666/1993 se voltava para o combate à

---

<sup>57</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 de março de 2024.

corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados.”<sup>58</sup>

Segundo o art. 169, traz as práticas de controle, dispondo que a estrutura de defesa é formada por três linhas. A primeira, composta pelos agentes públicos designados que lidam diretamente com a contratação e as autoridades de governança dos órgãos. A segunda, formada pelos fiscais internos, jurídico e de controle, e as autoridades, ou seja, pelos servidores das áreas de consultoria e controladoria do órgão. E a terceira linha, do controle realizado pelo órgão central de controle e pelos tribunais de contas.

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

<sup>58</sup> ALMEIDA, C. W. L. . Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União** , v. 1, n. 150, p. 150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/103>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.<sup>59</sup>

Os artigos 170 e 171 da Lei nº 14.133/2021 tratam dos critérios que os órgãos de controle devem aplicar na fiscalização dos atos previstas na lei, verificando se houve abusos ou desvios, indicando como a fiscalização de controle deve proceder para criar meios de controle preventivos.

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;

---

<sup>59</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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: 20 de abril de 2024.

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.<sup>60</sup>

Em termos gerais, uma vez encerrado o processo de licitatório, com a escolha da proposta vencedora e, por consequência, com a assinatura do contrato administrativo, como consequência, surgem os direitos e obrigações para a Administração Pública, bem como para o contratado. A partir deste momento, inicia-se o processo de controle interno desse contrato que tem em seu sistema a governança como estrutura disciplinante para direcionar e atingir a finalidade com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas.

Tendo em vista a sua complexidade, torna-se necessária a fragmentação de competências de controle a serem realizadas pela governança, cuja responsabilidade é buscar estabelecer a direção a ser tomada pela gestão. Dentro dessa fragmentação, é responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas e, de uma maneira geral a governança tem a função direcionadora do controle e a gestão tem a função realizadora. Desta forma, em se tratando de contratos administrativos, para que a gestão possa realizar ou simplesmente pôr em prática o sistema de controle interno, ou seja, gerencie o contrato, se faz necessário um acompanhamento *in loco*, cabendo à fiscalização a realização dessa parte do controle.

---

<sup>60</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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: 20 de abril de 2024.

## 4.2 – Fiscalização e Gestão

O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, conforma orienta a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 104, inciso III. A fiscalização dos contratos não é uma mera faculdade assegurada à Administração, tem a conotação de dever, pois há a obrigação de exercer o seu poder, não há margem para discricionariedade do gestor público e não havendo a possibilidade de renúncia do dever de agir.

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

[...]

III - fiscalizar sua execução;<sup>61</sup>

Sobre o tema, assim se pronunciou há tempos o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 1632/2009 – Plenário:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.<sup>62</sup>

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual têm por objetivo uma maior eficiência das contratações realizadas pela Administração, materializando os objetivos da licitação, observando a correta execução do contrato, prevenindo e corrigindo possíveis falhas, examinando o cumprimento das obrigações principais e acessórias pelo contratado, participando do recebimento provisório do objeto, validando e legitimando o pagamento ao

---

<sup>61</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>62</sup> Disponível em: **Pesquisa textual** | Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br). Acesso em 26 de abril de 2024.

contratado e contribuindo para as futuras aquisições com sugestões de otimizações de objetos da licitação e de processos fiscalizatórios.

A Instrução Normativa nº5, de 26 de maio de 2017, em seu artigo 39, conceitua a atividade de gestão e fiscalização contratual como sendo:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.<sup>63</sup>

É importante salientar que a fiscalização de contratos está no âmbito das atribuições do controle interno dos órgãos e entidades da Administração, desta forma, com o intuito de proteger o interesse público, a Administração deve indicar quem fiscalizará cada contrato, nos termos do artigo 117 da Lei nº 14.133/2021.

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.<sup>64</sup>

Assim sendo, em respeito ao mandamento do artigo 117, a Administração na figura da autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, que por sua vez estará munido de conhecimento prévio das circunstâncias

---

<sup>63</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa MP nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, [2024]. <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada>. Acesso em: 20 de abril de 2024.

<sup>64</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 20 de abril de 2024.

envolvidas na contratação demonstradas no estudo técnico preliminar em que consta a descrição da necessidade da contratação, designará a equipe de agentes públicos. Essa “autoridade” deverá gerir as competências dos agentes disponíveis no que tange identificar as peculiaridades e potencialidades dos diversos subordinados, examinando a realidade de atuação de cada um para a escolha de pessoas para a condução do processo de gestão e fiscalização, desta forma, se faz necessário nortear o planejamento e a preparação da futura contratação para a necessidade de qualificação dos agentes públicos.

Os agentes, que serão responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos, deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, tendo em vista que mesmo não havendo nenhum impedimento legal para este servidor, e não ser possível recusar-se a acatar tal indicação, ainda cabe ao agente indicado expor, ao seu superior hierárquico, a sua necessidade de capacitação para suprir suas eventuais deficiências e limitações técnicas, que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, ou mesmo demonstrar que as tarefas necessárias para a fiscalização são incompatíveis com o nível de complexidade das atribuições do seu cargo.

Outrossim, os fiscais de contrato poderão ser auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno vinculados ao órgão ou à entidade contratante, bem como se necessário serem assistidos por terceiros contratados para subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

#### **4.2.1 – Requisitos e vedações para o exercício da fiscalização**

Para um agente público ser designado para a função de fiscal de contrato devem ser observadas as diretrizes essenciais dispostas na Lei nº 14.133/2021 como também os requisitos e as vedações expostas no Decreto nº 11.246/2022.

Cabe à autoridade máxima, do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem como responsável por essas designações, a obrigação

de ter como diretrizes essenciais para esse processo promover a gestão por competências - disposta no caput do artigo 7º da Lei nº 14.133/2021-, observar o princípio da segregação de funções -indicado no § 1º desse mesmo artigo-, e prevenir o conflito de interesse, conforme orienta o § 1º do artigo 9º da mesma lei. Essas diretrizes serão utilizadas para a identificação do agente público, cujo perfil profissional seja compatível com o contrato a ser fiscalizado.

Tratando-se dos requisitos, há de se considerar se o cargo ocupado pelo agente é compatível com o objeto da contratação, assim como a complexidade da fiscalização, o número de contratos que estarão sob sua responsabilidade e a sua capacidade para o desempenho das atividades, bem como os requisitos do artigo 10 do Decreto nº 11.246/2022.

Constituem requisitos para a designação:

Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública;

II - ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; e

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

§ 1º Para fins do disposto no inciso III do **caput**, consideram-se contratados habituais as pessoas físicas e jurídicas cujo histórico recorrente de contratação com o órgão ou com a entidade evidencie significativa probabilidade de novas contratações.

§ 2º A vedação de que trata o inciso III do **caput** incide sobre o agente público que atue em processo de contratação cujo objeto seja do mesmo ramo de atividade em que atue o licitante ou o contratado habitual com o qual haja o relacionamento.

§ 3º Os agentes de contratação, os seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

No que tange às vedações, há fatores referentes às funções realizadas na fiscalização, quanto às relações familiares e à recusa ao encargo. Em alguns momentos, os requisitos e as vedações, da maneira que estão dispostos na lei, se confundem, como é o caso de um dos requisitos dispostos no inciso III, do artigo 10 do Decreto nº 11.246/2022 - que aborda a questão referente às relações familiares, e proíbe a designação de agentes públicos para desempenhar funções essenciais à execução da Lei se eles forem cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau de licitantes ou contratados habituais da Administração, ou se tiverem vínculos técnicos, comerciais, econômicos, financeiros, trabalhistas ou civis com eles, ou seja, o requisito é uma vedação. É importante salientar que a vedação também atinge ao terceiro contratado para auxiliar na fiscalização.

A vedação, quanto à função realizada na fiscalização, diz respeito à atuação em funções simultâneas, ou seja, à segregação das funções, porém, não é absoluta, conforme determina os incisos e alíneas do artigo 12 do Decreto nº 11.246/2022.

#### Princípio da segregação das funções

Art. 12. O princípio da segregação das funções veda 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 contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.<sup>66</sup>

A recusa ao encargo das funções, relacionadas à licitação e controle de contratos administração, não é permitida, conforme o caput, do artigo 11 do Decreto nº 11.246/2022. Porém, nos parágrafos do citado artigo, são apresentadas duas soluções para a hipótese de deficiência ou limitação técnica, o § 2º apresenta uma das exceções à vedação à recusa, no

---

<sup>66</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

caso deficiência ou limitação técnica em função da natureza ou complexidade do objeto, que exigirá a designação de outro servidor.

Art. 11. O encargo de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, de gestor ou de fiscal de contratos não poderá ser recusado pelo agente público.

§ 1º Na hipótese de deficiência ou de limitações técnicas que possam impedir o cumprimento diligente das atribuições, o agente público deverá comunicar o fato ao seu superior hierárquico.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a autoridade competente poderá providenciar a qualificação prévia do servidor para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida, observado o disposto no § 3º do art. 8º.<sup>67</sup>

A recusa ainda comporta outra exceção, que se encontra de maneira intrínseca no inciso III, do artigo 10 do Decreto nº 11.246/2022, conforme disposição transcrita abaixo:

Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos:

[...]

III - não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração nem tenha com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.<sup>68</sup>

#### 4.2.4 - Os agentes fiscalizadores

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 117, se limitou a mencionar o dever de designar um ou mais agentes públicos para acompanharem e

<sup>67</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

<sup>68</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm)

fiscalizarem os contratos administrativos. É necessário distinguir as atividades que envolvem a fiscalização até mesmo por questões relacionadas à segregação das funções. O Decreto nº 11.246/2022 faz considerações sobre as atividades da Fiscalização Técnica, da Fiscalização Administrativa e da Fiscalização Setorial, bem como sobre a atuação de cada uma dessas. Ainda se tratando de fiscalização, a Instrução Normativa nº5/2017, além dessas atividades, apresenta a fiscalização pelo público usuário, já a Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022, em função de sua especificidade, apresenta o Fiscal Requisitante do Contrato.

Identificar as distinções entre essas atividades fiscalizatórias é de fundamental importância para o desenvolvimento e o desempenho das ações relacionadas ao controle dos contratos. Desta forma, é importante salientar cada uma delas de acordo com a legislação:

Assim, a Gestão de Contrato, extraída do Decreto nº 11.246/20, está regulada da seguinte forma:

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - gestão de contrato - a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;

[...]

#### **Gestor de contrato**

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 19;

II - acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior aquelas que ultrapassarem a sua competência;

III - acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para fins de empenho de despesa e de pagamento, e anotar os problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa no relatório de riscos eventuais;

IV - coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;

V - coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos de que trata o inciso I do caput do art. 19;

VI - elaborar o relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, com as informações obtidas durante a execução do contrato;

VII - coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;

VIII - emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico, administrativo e setorial quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, a constarem do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações conforme disposto em regulamento;

IX - realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais; e

X - tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.<sup>69</sup>

Já a Fiscalização Técnica, extraído do Decreto nº 11.246/20, corresponde a:

Art. 19. [...]

II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

[...]

#### **Fiscal técnico**

Art. 22. Caberá ao fiscal técnico do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;

II - anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados;

III - emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;

IV - informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;

V - comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;

VI - fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração,

<sup>69</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

VII - comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;

VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

IX - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

X - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.<sup>70</sup>

E a Fiscalização Administrativa, extraída do Decreto nº 11.246/20, se define da seguinte forma:

Art. 19. [...]

III - fiscalização administrativa - o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e [...]

#### **Fiscal administrativo**

Art. 23. Caberá ao fiscal administrativo do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;

II - verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, com a solicitação dos documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;

III - examinar a regularidade no recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias e, na hipótese de descumprimento, observar o disposto em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

IV - atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;

---

<sup>70</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

V - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal técnico e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

VI - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

VII - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter administrativo.<sup>71</sup>

A Fiscalização Setorial, extraído do Decreto nº 11.246/20, se desenha como:

Art. 19. [...]

IV - fiscalização setorial - o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade.

[...]

#### **Fiscal setorial**

Art. 24. Caberá ao fiscal setorial do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto exercer as atribuições de que tratam o art. 22 e o art. 23.<sup>72</sup>

A Fiscalização pelo público usuário, extraído da IN nº 5/2017, se define como:

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

[...]

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela

<sup>71</sup> BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

<sup>72</sup>BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.<sup>73</sup>

Por fim, o Fiscal requisitante do contrato, extraído da IN SGD/ME nº 94/2022, corresponde a:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

[...]

d) Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista de negócio e funcional da solução de TIC; e<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa MP nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, [2024]. <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 28 de abril de 2024.

<sup>74</sup> BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília: DF: Ministério da Economia, [2024]. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 28 de Abril de 2024.

## **5 - EFEITOS DA LEI Nº 14.133/2021 SOBRE A FISCALIZAÇÃO DE UM CONTRATO ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE POR AMBULÂNCIAS**

A Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe aspectos inovadores para a fiscalização, deixando clara a responsabilidade dos fiscais, dando ênfase à importância de sua participação na execução dos contratos. A busca da gestão pública de excelência tem relação direta com as aquisições realizadas no esforço por soluções que satisfaçam as necessidades apresentadas pela estrutura governamental. Dessa forma, se faz necessário um processo fiscalizatório que garanta a otimização dos resultados dessas aquisições, e a nova lei confere um maior detalhamento à fiscalização trazendo luz à função de fiscal de contrato.

No serviço público, o transporte realizado por ambulâncias nos hospitais de grande porte é realizado por prestadores de serviço que são contratados para fornecerem o veículo e a mão de obra. Esta pode ser com ou sem dedicação exclusiva, com equipes fixas na instituição ou equipes que são acionadas por chamadas, podendo também ser um contrato misto. A fiscalização de um contrato para prestação desse serviço apresenta uma especificidade de suma importância, que é a relação direta com a saúde pública. A condescendência com falhas na sua execução vai muito além do desperdício de recursos públicos, sendo assim, é importante salientar o impacto que a Lei nº 14.133/2021 traz para esse tipo de contrato e a maneira como esses são controlados

### **5.1 – Efeitos dos novos princípios na fiscalização**

Como afirma Almeida (2022, p. 150), "Enquanto a Lei nº 8.666/1993 se voltava para o combate a corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados."<sup>75</sup> Desta forma, foram acrescentados mais 13 novos princípios aos já existentes explicitamente

---

<sup>75</sup> ALMEIDA, C. W. L. . Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União** , v. 1, n. 150, p. 150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/103>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

no diploma anterior desses, 7 princípios são verdadeiramente novos uma vez que os princípios da eficiência, Interesse público, planejamento, transparência, segregação das funções e motivação estiveram presentes de forma implícita no diploma anterior norteando todo processo licitatório; no ajustamento de foco, a nova lei incorporou a celeridade, competitividade, economicidade, eficácia, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica como novos princípios licitatórios e contratuais.

Cabe à fiscalização do contrato zelar para que os resultados contratuais sejam entregues no prazo acertado, e o efeito da aplicação do princípio da celeridade em um contrato de serviços de ambulâncias estará diretamente ligado ao princípio da eficácia, uma vez que a fiscalização técnica tem como uma de suas atribuições aferir o tempo e modo da prestação do serviço. Sendo assim, a aferição dos equipamentos e o abastecimento de insumos, que são verificados no checklist, deverão garantir que será mantido nível de abastecimento suficiente para uma demanda correspondentes a uma ida e volta para o local mais distante permitido pelo contrato, o fiscal técnico garantirá que as ambulâncias estejam sempre apostas para executarem os transportes, uma vez que não é somente a locomoção do paciente, mas também o transporte com agilidade em casos de emergências. Em função do princípio da celeridade, a fiscalização deverá ser *in loco* e constante, a questão fundamental é que esse tipo de serviço costuma estar alocado no setor de Zeladoria hospitalar (que na prática deveria cuidar e buscar correção para as questões estruturais e de funcionamento hospitalar), não há profissional de saúde nesse tipo de setor, a fiscalização técnica para um serviço de transporte por ambulância deve ser feito por um profissional Médico ou Enfermeiro - uma vez que envolve a verificação de equipamentos médicos no interior das viaturas, e em uma unidade móvel de UTI que detém equipamentos que a complexidade de sua utilização obriga a presença de um profissional de Enfermagem de nível superior e não um Técnico, como ocorre nas viaturas básicas. Desta forma, não é possível ou viável qualificar funcionários administrativos para atuarem como Enfermeiros em função da fiscalização desse tipo de contrato, sendo necessária a nomeação de fiscais setoriais (Enfermeiros ou Médicos) que possam cobrir a fiscalização 24h diariamente. A nomeação de fiscais setoriais não é uma prática na fiscalização dos contratos hospitalares, uma vez que a Administração tem por hábito somente a nomeação de Fiscais Técnicos e Administrativos. Em função dos princípios da celeridade e da eficácia, trazidos pelo novo diploma legal e da necessidade de uma

fiscalização diligente, deverá ocorrer a nomeação de fiscais setoriais para apoiarem a fiscalização técnica garantindo uma cobertura fiscalizatória em tempo integral.

A verificação da efetividade do serviço prestado é uma atribuição típica da fiscalização, o princípio da economicidade estabelece a prática da proteção ao erário público, evitando desperdício e gastos desnecessários. Por isso, a fiscalização deverá atentar para o uso indevido das ambulâncias, para conferir a efetividade da prestação do serviço e para a utilização adequada da modalidade de veículo de acordo com a solicitação médica tendo em vista as condições do paciente. Apenas alocar o paciente em viaturas avançadas, quando assim solicitadas, evitando o pagamento à parte pela disponibilidade de veículos básicos, principalmente quando os valores cobrados são fixos no contrato, independentemente de serem utilizados ou não.

O registro dos procedimentos realizados faz parte da rotina da fiscalização em função da comprovação da execução do contrato, e essa informação deve ser pormenorizada detalhando quais tipos de situações geraram a realização do procedimento, informações que deverão ser utilizadas na realização do estudo técnico preliminar, evitando o superdimensionamento da necessidade e, conseqüentemente, o desperdício de verba pública na contratação.

O processo licitatório nada mais é do que uma seleção entre fornecedores ou prestadores de serviço que, estando devidamente habilitados, apresentam as suas propostas de acordo com as necessidades da administração. É uma competição de propostas e vencerá aquele que melhor atende aos critérios preestabelecidos. A condição de habilitada deve se dar durante todo o período da contratação, não é justo com os demais competidores que o vencedor do processo licitatório não mantenha os requisitos necessários que o habilitaram como vencedor. O princípio da competitividade tem reflexos no acompanhamento permanente dessas condições, sejam econômicas, fiscais, trabalhistas, ambientais ou até mesmo materiais, para que estas sejam mantidas.

A boa execução contratual facilita as atividades fiscalizatórias, e quando há falhas na execução, cabe à fiscalização buscar a regularização emitindo notificações e descrevendo o que for necessário para a restabelecer o equilíbrio, definindo prazo para a correção. Segundo Mazza (2019, p. 219), “a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade, voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta, proibindo exageros no exercício da função administrativa”. [...] <sup>76</sup>.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade estão relacionados à atuação do fiscal quanto à reorientação das ações, equilibrando os interesses envolvidos, no que tange as penalidades aplicadas nas situações em que as falhas de execução ensejam sanções por parte da Administração. Deve-se evitar penalidades desproporcionais e buscar a razoabilidade dentro de critérios e dos parâmetros legais estabelecidos. Os princípios não podem ser usados para amenizar falhas na execução, em um contrato de ambulâncias, os atrasos devem ser punidos pelo tempo, mas também podem ser punidos pelo risco ao paciente. A mesma situação cabe na inexecução do procedimento pela não apresentação da equipe, e a fiscalização técnica precisa acompanhar o impacto das situações no tratamento do paciente para a aplicação de sanções devidas.

Previsibilidade e coerência são o cerne da aplicação do princípio da segurança jurídica, que rege todas as relações jurídicas, garantindo segurança aos contratantes. As alterações possíveis devem estar pactuadas no contrato, não havendo espaço para aleatoriedade que importem prejuízos financeiros para as partes. A fiscalização zelará para que os níveis de execução e de qualidade da prestação do serviço não estejam abaixo do contratado da mesma forma precisa garantir que o contratado receberá o pagamento devido não havendo glosas que não estejam estipuladas na relação contratual.

---

<sup>76</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Saraiva Educação: São Paulo, 2019, p. 219.

## 5.2 – Efeitos do planejamento licitatório na fiscalização

A reorientação de foco nos processos licitatórios em virtude da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 trouxe a governança e obtenção de resultados nos contratos administrativos como objetivos centrais do novo diploma legal. Na busca pelo ajuste de foco foram acrescentados novos princípios e enfatizados princípios que estavam presentes de forma implícita na legislação anterior. Entre esses princípios trazidos à luz, o planejamento tem um destaque especial e é reiteradamente reafirmada a sua importância em diferentes momentos, visando a eficiência dos processos licitatórios e da execução dos contratos administrativos. Em vários dispositivos da Lei nº 14.133/2021 é possível identificar o mandamento do planejamento. Planejar é escolher, dentre resultados previsíveis, aquele que é pretendido, como se refere Justen Filho (2023, p.130) “o núcleo do planejamento consiste na previsão quanto ao futuro. Inexiste planejamento se não houver uma estimativa quanto ao curso dos eventos futuros.”<sup>77</sup>

A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento, faz parte do planejamento abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Como exemplo, a definição das condições de execução do contrato, a concretização dessa abordagem liga duas fases importantes do processo de aquisição de bens e serviços que são, respectivamente, a fase de licitação e a fase de execução- onde a atividade de fiscalização tem peso fundamental. O edital, o termo de referência e o projeto básico são dispositivos ligados ao planejamento da fase preparatória e têm efeitos diretos sobre a fiscalização dos contratos.

Em termos práticos a fase preparatória corresponde ao planejamento da licitação; entre outras ações, é nessa fase que ocorre a definição do objeto a ser licitado. Essa definição consta do termo de referência, que é instrumento elaborado em sua maioria pelos profissionais técnicos dos setores requisitantes do serviço hospitalar público. Um contrato de transporte por

---

<sup>77</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2023, p. 130.

ambulâncias tem uma peculiaridade, pois geralmente está alocado no setor de zeladoria ou, quando muito, em um setor de transportes. Mas em ambos os casos os servidores são administrativos. Dessa forma, os dados necessários para a confecção do termo de referência serão em parte fornecidos pelo setor requisitante e, a parte técnica, por um profissional técnico da área assistencial, tendo em vista que o Decreto nº 11.246/2022, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, e determina que, na nomeação dos fiscais, serão considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo e a complexidade da fiscalização. Não é cabível um funcionário administrativo fornecer dados para confecção do termo de referência no que tange a equipamentos e medicações que devam estar disponíveis em uma viatura.

O Agente de contratação, quando planejar o processo licitatório, poderá contemplar o edital com a matriz de alocação de riscos. Se o objeto, foco desse processo licitatório, for de uso continuado, o gestor de contratação solicitará o relatório de riscos do contrato vigente, que deve estar sendo atualizado conjuntamente por ele e pela equipe de fiscalização. Nesse relatório são analisados os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, as atividades da contratação - que devem ser permanentemente revisadas como forma de prevenção. Nesse passo, e como observa Justen Filho (2023, p.131), “o desencadeamento da atuação efetiva, visando ao atingimento do objetivo pretendido, deve ser acompanhado de procedimento destinado a identificar, a prevenir e a remediar defeitos e insuficiências do planejamento adotado.”<sup>78</sup>

### **5.3 – Efeitos na designação dos fiscais**

A atividade de fiscalização de contratos tem um tratamento especial na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, qual seja, o foco na governança e nos resultados, criando a necessidade de inserir a fiscalização no planejamento das aquisições. Diferentemente do diploma anterior, a Lei nº 14.133/2021 logo em um de seus primeiros

---

<sup>78</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. rev., atual. e ampl. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2023, p. 131.

artigos, impôs o dever de designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei. Mais que isso, apresenta os requisitos necessários para os agentes que estarão envolvidos com a licitação e com a execução do contrato resultante, e dentre essas funções encontram-se os fiscais de contrato.

Ora, o artigo 117 que é o mandamento para a fiscalização, inova com o apoio da estrutura organizacional para dirimir dúvidas e subsidiar com informações para o melhor controle da execução do contrato. O referido dispositivo traz também regras para os terceiros contratados que assistirem os fiscais e, no que tange a assunção, por esses terceiros, da responsabilidade civil objetiva, em relação as informações prestadas.

Especificamente em um contrato de transporte por ambulâncias, a necessidade de apoio de terceiros, ou da estrutura organizacional, se faz presente na fiscalização administrativa, especialmente nos aspectos referentes a questões trabalhistas e fiscais. Há situações passíveis de ocorrerem durante a execução deste tipo de contrato e que podem ser relacionadas a falhas no atendimento, ou seja, um atraso em atender uma solicitação, mesmo que o procedimento seja realizado, pode trazer prejuízos à saúde do paciente. O fiscal técnico pode consultar o assessoramento jurídico para dirimir dúvidas quanto às sanções legais cabíveis. O novo diploma, no § 3º do artigo 117, determina o apoio do assessoramento jurídico e do controle interno da instituição à atividade de fiscalização e é certo que não havia dispositivo semelhante na legislação anterior.

A ênfase no planejamento, trazida pela nova legislação, também acarreta efeitos na fiscalização. Como já discorrido nesse trabalho, a fiscalização é inserida já no planejamento das requisições, desta forma a prática da nomeação dos fiscais, após a assinatura do contrato, precisa ser revista e cuidar, principalmente, do fiscal técnico, que poderá contribuir com dados fundamentais para o termo de referência.

#### **5.4 – Efeitos na capacitação dos fiscais**

O artigo 7º apresenta mais uma inovação da Lei nº 14.133/2021, o mandamento para a promoção da gestão por competências. A capacitação é uma consequência natural da gestão de competências, quando esta não consegue identificar os perfis profissionais, que correspondam às necessidades das atribuições do cargo. A capacitação é a primeira opção para sanar esta questão.

Antes de iniciar o processo licitatório, é necessária a designação dos agentes públicos que executarão a nova norma. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos juntamente com o Decreto nº 11.246/2022, apresentam o regramento para essa designação e, entre as alterações trazidas pelo novo diploma, a inserção da fiscalização de contratos na fase de planejamento das aquisições deixa clara a centralidade dessa atividade para o alcance dos resultados planejados.

Os representantes da Administração, que serão indicados como fiscais de contratos, deverão ser cientificados da indicação e das atribuições da função, antes de ser oficializada a designação pela autoridade responsável. Para exercer a função de fiscal de contrato, o agente tem que preencher alguns requisitos e também não ser passível de impedimentos para a participação na atividade. Já as hipóteses de deficiência, ou de limitações técnicas para a função, poderão ser sanadas, e em qualquer das situações, o agente público deverá comunicar o fato ao seu superior hierárquico, que demonstrará a necessidade de capacitação no estudo técnico preliminar, caso já não tenha sido identificado na gestão de competências.

A necessidade de capacitação dos fiscais de contrato deverá ser sanada previamente à celebração do contrato. A autoridade competente poderá providenciar a qualificação prévia do servidor para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

## 5.5 – Efeitos na responsabilização dos fiscais

O Fiscal de contrato, enquanto agente público, tem todos os seus atos pautados em lei, sendo previstas sanções para seu descumprimento. O termo de referência ou Projeto básico, juntamente com o contrato, contêm, entre outros elementos, as regras para o controle e a fiscalização da execução do contrato.

Vários dispositivos relacionados com as obrigações da fiscalização têm correspondência com o diploma anterior, e pode-se observar os que se referem aos registros próprios de ocorrências, ao dever de informar em tempo hábil e à necessidade de adoção, e o descumprimento dessas obrigações pode acarretar situações nas quais o fiscal poderá ser responsabilizado pela omissão. A Lei nº 14.133/2021 também trouxe a possibilidade da contratação de terceiro para auxiliar a fiscalização, afirmou a responsabilidade civil objetiva deste como também a responsabilidade própria do fiscal por ações e omissões culposas, mesmo com a contratação de auxílio de terceiros.

A Lei nº 14.133/2021 diferentemente da legislação anterior, não contempla os tipos penais em seu próprio corpo, que estão abrangidos no Código Penal. Em função disso, foi acrescentado de 12 novos artigos localizados a partir do artigo 357-E até o artigo 357-P. Verifica-se que a nova lei trouxe um agravamento das penas cominadas, porém mantendo-se praticamente os tipos penais e, dos 12 dispositivos, apenas o artigo 337-H tem relação direta com a fiscalização, como segue:

**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. (grifos nosso)<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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: 20 de abril de 2024.

A leitura do artigo nos remete a uma característica específica desse tipo penal, que é a dependência da infração às normas de Direito Administrativo. Segundo Justen Filho (2023, p.1777) a “materialidade dos crimes de licitação e contratos administrativos, na maior parte dos casos, depende da interpretação de normas específicas de direito administrativo, muitas delas dotadas de elevado grau de complexidade.”<sup>80</sup>

Finalmente é importante pontuar que nos crimes de licitação e contratos administrativos, há a questão relacionada com o dolo específico, por exemplo, somente é punível como crime a modificação em favor do contratado sem autorização das normas se o agente buscava com isso lesar a administração pública ou o princípio da isonomia, se o descumprimento da formalidade ocorreu de forma culposa, estará sujeito à responsabilização administrativa, mas não haverá o cometimento de crime.

---

<sup>80</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2023, p. 177

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no conteúdo levantado, foi possível identificar que a Administração Pública brasileira, nas últimas décadas, tem buscado aperfeiçoar seus procedimentos burocráticos visando um sistema de controle eficiente. A Constituição Federal de 1988, além da pauta social, trouxe consigo a necessidade de organizar a máquina pública com o intuito de melhor controlar e dar transparência às suas atividades. Ter controle da coisa pública é o principal meio na busca pela eficiência, sendo assim, o controle das contratações públicas também precisava ser aperfeiçoado.

Conforme apresentado, mesmo antes das legislações próprias, a União tradicionalmente regulava os seus mecanismos de contratação pública. A constitucionalização da disciplina de licitações e contratos públicos deu competência à União para editar as normas gerais em matéria licitatória, como também estabeleceu que as contratações públicas, fora os casos específicos, serão realizadas mediante processo de licitação pública.

É importante salientar que, pela ausência, na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de uma definição própria sobre o que venha a ser uma “licitação”, se fez necessário apresentar conceituações doutrinárias que as define, concluindo-se por utilizar como conceito o de “selecionar a proposta mais vantajosa para administração”, uma vez que é a questão fundamental para definição do que vem a ser uma licitação.

Adentrando na Lei nº 14.133/2021, apresentamos os dispositivos que determinam a sua finalidade, ou seja, o que estabelece e para quem se destina o conteúdo dessa lei, como também os objetivos que se pretende alcançar com o processo licitatório. Sem nos aprofundarmos, apresentamos as fases do processo licitatório, que, buscando a celeridade, alterou a sua ordem de processamento, fazendo com que o julgamento das propostas preceda a habilitação. Desta forma, a princípio, somente será analisada a documentação do licitante vencedor.

Como foi abordado, a Constituição previu a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, e também foi na Constituição que emergiu o comando que estabelece a regra de as contratações públicas se darem mediante processo licitatório, bem como que a regulamentação da matéria deveria se dar para além dos princípios gerais da administração pública. Desta forma, apresentamos os princípios regentes da nova lei e buscamos demonstrar qual o direcionamento pretendido para a matéria, quando aplicados cada um deles.

Findando o capítulo específico da licitação, tratamos da obrigatoriedade de uso da Lei nº 14.133/2021. Nesta parte do trabalho, apresentamos as contratações diretas e, assim, esclarecemos o que vem a ser licitação inexigível e licitação dispensável. Falamos também sobre dispensa de licitação, que também tem previsão legal.

A escolha desse tema surgiu de uma necessidade da autora de melhor conhecer a função de Fiscal de contratos administrativos e, especificamente, compreender os efeitos que a Lei nº 14.133/2021 poderá ocasionar na atividade fiscalizatória, tendo me debruçado especialmente em contrato de transporte por ambulâncias.

Em função disso, parte dos capítulos deste trabalho foram dedicados às questões relacionadas aos contratos administrativos e ao seu controle, em especial à fiscalização e, conseqüentemente, como explicitado anteriormente, os efeitos da nova lei sobre a atividade fiscalizatória.

Sendo assim, é importante salientar que, para esse trabalho, nos ativemos ao contrato administrativo no sentido restrito em especial o contrato de colaboração. Como foi abordado, constatamos que a Administração, em função da necessidade precípua de atender ao interesse público, quando vai ao mercado para adquirir bens e serviços, sob raras exceções, o faz por meio licitatório e, por consequência, os ajustes com o fornecedor são realizados através da assinatura de um contrato.

Do mesmo modo que a Lei nº 14.133/2021 não apresentou um conceito para “licitação”, também não apresentou para o “contrato administrativo”, e se fez necessário apresentar conceituações doutrinárias sobre o tema, que trouxeram consigo características próprias dessa espécie de contrato. Foram apresentadas suas características peculiares como: exigência prévia de licitação (com raras exceções) e regime jurídico especial em que a Administração pode estabelecer prerrogativas em seu favor.

Tal qual no processo licitatório, demonstramos que os contratos administrativos são norteados pelos princípios gerais da administração pública, além dos princípios próprios da relação contratual.

Diante da questão contratual posta, apresentamos subcapítulos sobre a sua formalização, duração e extinção, conhecimento de fundamental importância para a fiscalização.

Uma vez que a Constituição Federal estabeleceu a obrigatoriedade de se manter sistema de controle nos três Poderes da República, a nova lei licitatória abarcou o mandamento, apontando os caminhos a serem percorridos quando tratar de contratação pública; qual a estrutura de defesa que será utilizada e os critérios a serem aplicados pelos órgãos de controle.

O sistema de controle é fundamental para o redirecionamento pretendido pela nova lei, segundo Almeida (2022, p. 150), “enquanto a Lei nº 8.666/1993 se voltava para o combate à corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados.”<sup>81</sup>, assim, ressaltamos a importância do controle em nosso trabalho. Abordamos que a nova lei impõe o dever do controle preventivo, controle social e gestão dos riscos nas contratações públicas, onde a atividade fiscalizatória é uma parte importante.

---

<sup>81</sup> ALMEIDA, C. W. L. . Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União** , v. 1, n. 150, p. 150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/103>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

Diante do exposto, é imperativo afirmar o poder-dever da Administração Pública em fiscalizar a execução dos seus contratos, e que notadamente a boa fiscalização reflete na eficiência das contratações.

Neste ponto, para fechar o capítulo sobre controle dos contratos, apresentamos os agentes fiscalizadores, suas atividades, os requisitos e vedações para o exercício de suas funções. Observa-se também a possibilidade do acompanhamento da execução contratual por meio de uma pesquisa de satisfação feita com o público usuário, sendo assim, esse o único tipo de fiscalização que não será realizada por um agente público de forma direta. Esse tipo de fiscalização busca avaliar os aspectos qualitativos do objeto contratado.

Por fim, adentramos no capítulo que trata da questão que delimita esse trabalho que é, em linhas gerais, identificar os efeitos que a nova lei licitatória terá sobre a atividade responsável pelo controle dos contratos administrativos, ou seja, sobre a fiscalização de contratos, sigamos.

Em função da reorientação de foco nos processos licitatórios, a nova lei trouxe a governança e a necessidade da otimização das contratações públicas, além de dar luz à função de fiscal de contrato. A Lei nº 14.133/2021 definitivamente trará efeitos sobre a fiscalização de um contrato administrativo de transporte por ambulâncias.

É possível afirmar, através do que foi demonstrado que a nova lei, ao incorporar a celeridade que está diretamente ligada ao princípio da eficácia, trará como mudança a necessidade de ampliação da equipe de fiscais e a obrigatoriedade de nomear fiscais técnicos da área de saúde, cuja *expertise*, ajudará a identificar antecipadamente falhas em equipamento dos veículos e não somente descobrir quando forem utilizá-los.

O princípio da competitividade terá reflexo no acompanhamento permanente do equilíbrio nas condições do contrato. O princípio da economicidade vai fazer com que a fiscalização fique atenta quanto ao uso adequado da modalidade de veículo contratado. O princípio da eficácia vai garantir uma cobertura fiscalizatória adequada. Os princípios da

proporcionalidade e da razoabilidade reorientarão as ações dos fiscais diante de situações concretas. O princípio da segurança jurídica regerá todas as relações jurídicas e fará com os fiscais não permitam que haja qualquer atitude aleatória em relação à execução do contrato.

Outrossim, a Lei nº 14.133/2021 trouxe de maneira pródiga luz ao planejamento. Na fase preparatória do planejamento licitatório, traz os fiscais para participarem do processo, para que forneçam dados para confecção de instrumentos licitatórios. Do mesmo modo, os efeitos da lei serão percebidos com maior clareza na designação dos fiscais, uma vez que serão nomeados desde o início do processo, devido a esta ênfase no planejamento. Conseqüentemente, a capacitação dos fiscais sofrerá modificação, uma vez que estes verdadeiramente serão cientificados de sua designação antes da publicação da portaria, em função dos requisitos necessários e da capacitação quando necessária para atingi-los. Quanto aos efeitos na responsabilização, é possível afirmar que vários dispositivos do novo diploma têm correspondência no diploma anterior com uma fundamental diferença de que essa legislação não contempla os tipos penais em seu próprio corpo.

Por fim, diante do que foi exposto, é possível afirmar que a Lei nº 14.133/2021 apresenta vários novos aspectos para a fiscalização contratual. Dentre esses, a possibilidade de preparação do agente público para exercer a função de fiscal de contratos teoricamente melhorou em relação ao diploma anterior. Contudo, houve um aumento de seus encargos com uma maior participação em todo o processo licitatório, além do que, a nova lei determina que o fiscal tenha apoio do assessoramento jurídico e do controle interno da instituição para dirimir as suas dúvidas, em compensação, a sua responsabilização nas falhas e punição para os crimes licitatórios ficaram mais severos.

## 7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C. W. L. . Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. Revista do Tribunal de Contas da União , v. 1, n. 150, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/103>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

AVILA, Humberto. Sistema Constitucional tributário: de acordo com a emenda constitucional n. 42 de 19.12.03. Saraiva: São Paulo, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Da organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet . Curso de direito constitucional, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 28 de abril de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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: 20 de abril de 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. 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: 20 de abril de 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa MP nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, [2024]. <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a>

informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 20 de abril de 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília: DF: Ministério da Economia, [2024]. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 28 de Abril de 2024.

BRASIL, Portaria SEGES/MGI N.º 67, de 8 de julho de 2021. Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021>. Acesso em : 30 de abril de 2024.

BRASIL, Portaria SEGES/MGI N.º 1.769, de 25 de abril de 2023. Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-1-769-de-25-de-abril-de-2023>. Acesso em: 30 de março de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. rev., ampl. e atual. Atlas. São Paulo: 2015.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v.1. 17. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 26. ed. Atlas: São Paulo, 2013.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. Dialética: São Paulo, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativas. 2. ed. rev., atual. e ampl. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2023.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 9. ed. Saraiva Educação: São Paulo, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 41. ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2015.

SCARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI; Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil. 6. ed. rev., atual e ampl. Método: Rio de Janeiro, 2016.