

Organizador: **LEANDRO SARAI**

**Autores**

Adriano Dutra Carrijo

Alyne Gonzaga de Souza

Anderson Moraes Diniz

Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro

Carolina Zancaner Zockun

Caroline Marinho Boaventura Santos

Cristiane Rodrigues Iwakura

Diego Ornellas Gusmão

Fábio Mauro de Medeiros

Fabrício Lopes Oliveira

Flávio Garcia Cabral

Hugo Teixeira Montezuma Sales

Jamille Coutinho Costa

João Marcelo Rego Magalhães

Leandro Sarai

Lucas Hayne Dantas Barreto

Marcela Ali Tarif Roque

Marcelo Akiyoshi Loureiro

Michelle Marry Marques da Silva

Mônica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli

Murillo Giordan Santos

Rachel Nogueira de Souza

Rafael Henrique Fortunato

*Tratado da*

# **Nova Lei de LICITAÇÕES e CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

*Lei 14.133/21*

*Comentada por  
Advogados Públicos*

**6ª edição  
revista, atualizada  
e ampliada**

**Prefácio**

Celso Antônio Bandeira de Mello

Weida Zancaner Bandeira de Mello

**2026**

 **EDITORA**  
**JusPODIVM**

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

democrático a respeito das repercussões, além de estudo técnico sobre vantagens e desvantagens que daí podem advir”.

### CAPÍTULO III DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

**Art. 53.** Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação<sup>657</sup>.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;
- III – (VETADO).

Texto vetado:

“III – dar especial atenção à conclusão, que deverá ser apartada da fundamentação, ter uniformidade com os seus entendimentos prévios, ser apresentada em tópicos, com orientações específicas para cada recomendação, a fim de permitir à autoridade consulente sua fácil compreensão e atendimento, e, se constatada ilegalidade, apresentar posicionamento conclusivo quanto à impossibilidade de continuidade da contratação nos termos analisados, com sugestão de medidas que possam ser adotadas para adequá-la à legislação aplicável.”

Razões do veto

“A propositura legislativa estabelece regras e parâmetros para a elaboração dos pareceres jurídicos, além de tratar sobre o fluxo processual interno na Administração.

Todavia, e embora se reconheça o mérito da propositura, a medida, ao dispor sobre organização administrativa e procedimento interno na Administração dos demais poderes da República e dos entes federativos, viola o princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 2º da Constituição Federal, e do pacto federativo, inscrito no art. 18 da Carta Magna.”

§ 2º (VETADO).

*ou bem extraem-se do procedimento proveitos outros entre os quais o de facilitar a entrada de empresas que, em condições normais, teriam chances reduzidas de alcançar o mercado público”.* (FORTINI, Cristiana. A possível adesão brasileira ao acordo de compras governamentais da OMC. *Revista Consultor Jurídico*, 5 de março de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mar-05/interesse-publico-possivel-adesao-brasileira-acordo-contratos-publicos-omc> Acesso 18 jan. 2021)

657. Para mais sobre o tema: MACEDO, Tatiana Bandeira de Camargo. A responsabilidade dos membros da Advocacia-Geral da União por pareceres exarados em licitações e contratos administrativos. *Revista Virtual da AGU*, Brasília, v. 11, n. 32, p. 285–301, abr./jun., 2012; MENDONÇA, André Luiz de Almeida; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; RIBEIRO, Rodrigo Araújo, CASTRO e Sérgio Pessoa de Paula. *O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020; NIEBUHR. Joel de Menezes, coord. *Nova lei de licitações e contratos administrativos*. 1. ed. São Paulo: Zênite, 2020. E-Book. Disponível em: <[https://www.zenite.com.br/books/nova-lei-de-licitacoes/nova\\_lei\\_de\\_licitacoes\\_e\\_contratos\\_administrativos.pdf](https://www.zenite.com.br/books/nova-lei-de-licitacoes/nova_lei_de_licitacoes_e_contratos_administrativos.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2021; SADDY, André. Responsabilidade por parecer jurídico. Foco no procurador, assessor ou consultor jurídico em procedimentos licitatórios. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 131-149; e BINENBOIM, Gustavo e CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018.

Texto vetado:

“§ 2º O parecer jurídico que desaprovar a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, hipótese em que esta passará a responder pessoal e exclusivamente pelas irregularidades que, em razão desse fato, lhe forem eventualmente imputadas.”

Razões do veto:

“A propositura legislativa estabelece que o parecer jurídico que desaprovar a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, hipótese em que esta passará a responder pessoal e exclusivamente pelas irregularidades que, em razão desse fato, lhe forem eventualmente imputadas.

No entanto, a interpretação do dispositivo pode levar a crer que o parecerista é co-responsável pelo ato de gestão, contrariando a posição tradicional da jurisprudência pátria e trazendo insegurança a atividade de assessoramento jurídico.

Ademais, o dispositivo desestimula o gestor a tomar medidas não chanceladas pela assessoria jurídica, mesmo que convicto da correção e melhor eficiência dessas medidas, o que pode coibir avanços e inovações.”

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.<sup>658</sup>

§ 6º (VETADO).

Texto vetado:

“§ 6º O membro da advocacia pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude na elaboração do parecer jurídico de que trata este artigo.”

Razões do veto

“A propositura dispõe que o membro da advocacia pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude na elaboração do parecer jurídico de que trata este artigo.

Todavia, em que pese a boa intenção do legislador, no objeto específico deste artigo, o advogado, público ou privado, já conta com diversas outras disposições sobre a sua responsabilização profissional (Lei nº 8.906, de 1994; art. 184 do CPC; e, para os profissionais da Advocacia Geral da União, também na Lei nº 13.327, de 2016), as quais não estão sendo revogadas e nem harmonizadas com essa propositura.

Ademais, o artigo não faz referência a eventual responsabilização administrativa ou mesmo penal daquele advogado, o que pode causar incerteza jurídica quanto à eventual instituição de responsabilidade “cível” (excludente das possíveis responsabilidades administrativa e/ou penal, em indevido recrudescimento do sistema atualmente vigente).

658. Cf. ainda os comentários ao § 1º do art. 25.

Por fim, o dispositivo parece potencializar a geração de celeuma acerca do nível de responsabilização dos pareceristas jurídicos junto aos procedimentos licitatórios, razões todas essas que justificariam o seu veto por contrariedade ao interesse público.”

**Mônica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli e Fábio Mauro de Medeiros:**

O art. 53 trata do controle prévio de legalidade do processo licitatório pelo órgão de Assessoramento jurídico da Administração.

Aqui, distintamente do art. 38, parágrafo único, da Lei 8666/91, o legislador não exige apenas a apreciação do edital e anexos, mas de todo o processo licitatório e os atos praticados na fase preparatória. Além disso, a lei também exige o controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Tal controle é feito, conforme exigência legal, pela assessoria jurídica do órgão ou entidade, ocupada, em sua grande maioria, por advogados públicos, cujo reconhecimento de importância da atuação para segurança das decisões e fundamentações do gestor vem reconhecida na Constituição Federal (art. 131).

No âmbito do processo licitatório, o controle preventivo de legalidade é exercido por meio da emissão de parecer jurídico. Via de regra, o parecer é obrigatório quanto à sua presença<sup>659</sup>, uma vez que é permitido pelo § 5º do artigo 53 que a autoridade jurídica máxima competente dispense a análise jurídica em razão de baixo valor, baixa complexidade da contratação, entrega imediata do bem ou utilização de minutas padronizadas. Por outro lado, apesar do veto ao § 2º, é entendimento pacífico que o parecer jurídico não é vinculante<sup>660</sup>, admitindo-se que seja rejeitado motivadamente, como previa o texto vetado, evidenciando a liberdade e responsabilidade do gestor, principalmente quando praticar o ato administrativo em discordância do parecer da assessoria jurídica.<sup>661</sup> Na hipótese da aprovação de minutas padronizadas pelas assessorias jurídicas (art. 25, § 1º), o Plenário do TCU<sup>662</sup> define quais seriam as responsabilidades tanto do parecerista quanto do agente público:

(...) ao aprovar minutas-padrão de editais e contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a

659. Marçal Justen Filho entende que a ausência de manifestação jurídica não é causa autônoma de invalidade da licitação, não viciando o processo se tanto o edital como o contrato não apresentarem vícios. No entanto, aduz ao agente que deixar de atender referida formalidade, sua responsabilização funcional, de acordo com o regime de pessoal vigente. (*in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 18ª edição. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 871-872) Nessa perspectiva, o TCU, no Acórdão 96/2004 reconheceu como mera “falha de natureza formal” a ausência de parecer jurídico em processo de licitação. (TCU – Plenário. Acórdão 96/2004, rel. Min. Humberto Guimarães Souto, 11/02/2004)

660. Todavia, vinculam o órgão e as respectivas entidades vinculadas o parecer emitido por assessor jurídico e aprovado pelo respectivo Ministro de Estado, quando se tratar de membro da Advocacia da União. No caso de o parecer ser emitido pelo Advogado-Geral da União, vincula os órgãos e as entidades da administração pública federal desde que, aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União; caso não venha a ser publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência (arts. 20 e 21 do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019 – regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB).

661. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 18.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 872.

662. TCU-Plenário. Acórdão 1504/2015, re. Min. Walton Alencar Rodrigues.

licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto.<sup>663</sup>

Boa parte da doutrina coaduna com a interpretação de que o parecer, de fato, não teria natureza vinculante, já que se trata de uma opinião jurídica emitida por um operador do Direito e tem a função tão somente de orientar o Administrador na tomada da decisão. O parecer, portanto, é uma atividade técnica ou material da Administração Pública. Neste sentido Meirelles<sup>664</sup> afirma:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

Para Bandeira de Mello<sup>665</sup>, os pareceres visam “*a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”. Portanto, funcionam como instrumentos de controle preventivo de juridicidade e de orientação de interpretação para alinhar condutas internas, iluminando e aconselhando o órgão da Administração que decidirá sobre um determinado assunto, não constituindo, decerto, ato decisório.<sup>666</sup>

No papel de consultoria e assessoria jurídica, o advogado público exerce função preventiva e de auxiliar do gestor no controle interno de legalidade dos seus atos. O advogado público não atua com conveniência e oportunidade, nem participa, em princípio, da tomada de decisão administrativa, competindo-lhe recomendar as providências necessárias e apontar os meios viáveis para a prática dos atos pelos administradores.

(...)

As autoridades socorrem-se da advocacia pública para assegurar-se de que o ato administrativo seja praticado dentro da legalidade (função auxiliar) e, assim, ressaltar a sua responsabilidade (função preventiva).<sup>667</sup>

663. Atuando o gestor de forma diversa, isto é, deixando de submeter eventuais dúvidas ao esclarecimento da assessoria jurídica, assume para si a responsabilidade pelo conteúdo do edital e do contrato baseados nas minutas-padrão, tendo em vista que lhe cabe a “avaliação inequívoca acerca da adequação das cláusulas exigidas no edital de licitação e no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas nas minutas-padrão” (Acórdão 3014/2010 do Plenário do TCU).

664. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 185.

665. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 377.

666. Este, inclusive, foi por muito tempo o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. Ao decidir o MS 24.073/DF, de 6/11/2002 (o *leading case* sobre o assunto durante muito tempo), o Colendo Tribunal, de forma unânime, entendeu que o parecer não é ato administrativo. Nada mais é que uma opinião emitida pelo operador do Direito, opinião técnico-jurídica que orienta o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo. Em vista disso, o assessor jurídico emite opinião não vinculante, não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, ressaltado, entretanto, o parecer emitido com evidente má-fé, dolo, culpa grave ou erro grosseiro, inescusável.

667. ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra e REZENDE, Elcio Nacur. Contratação pública e a novel advocacia pública no século XXI. In: MENDONÇA, André Luiz de Almeida; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; RIBEIRO, Rodrigo Araújo,

Na produção de suas peças, os assessores jurídicos devem estar atentos à linguagem utilizada, sendo, na medida do possível, objetivos nas suas exposições e recomendações, tendo em vista que o parecer muitas vezes é dirigido a gestores que possuem pouco ou nenhum conhecimento jurídico. Nessa parte, a nova lei de licitações segue a tendência iniciada na Lei de Processo Administrativo que permite o uso da motivação de peças anteriores pela autoridade que decide<sup>668</sup>. Uma outra preocupação que deve existir, conquanto não se trate o parecer de um ato decisório, é da atuação zelosa dos assessores jurídicos na elaboração de pareceres, por meio de uma avaliação ampla de todas as características e circunstâncias pertinentes ao cenário examinado, assim como expor ao gestor o cenário existente, o exame jurídico respectivo (normas, doutrina e jurisprudência) e a orientação pertinente e devidamente embasada, em razão do poder persuasivo que poderá exercer sobre os tomadores de decisão.<sup>669</sup>

Por esse motivo, a nova lei de licitações (art. 53, § 1º) traz expressamente os deveres do assessor jurídico do órgão:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Muito embora o parecer seja não vinculante, o § 6º do art. 53, que foi vetado, apontava que o membro da advocacia pública seria civil e regressivamente responsável quando agisse com dolo ou fraude na elaboração do parecer jurídico de que trata este artigo.

O projeto original da nova lei aprovado na Câmara dos Deputados<sup>670</sup> admitia também a responsabilização do parecerista por “erro grosseiro”, contudo o Senado Federal<sup>671</sup> excluiu da redação original tal possibilidade, mantendo apenas as hipóteses de dolo ou fraude.

CASTRO e Sérgio Pessoa de Paula. *O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 403.

668. Lei 9.784/1999. Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...) § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (...)

669. Indo além da figura tradicional do assessor jurídico do órgão, Antinarelli e Rezende compreendem-no no papel “não só de identificador de problemas (controle interno preventivo), mas também de apresentador de soluções e conselheiro da gestão. Um papel que vai além da mera ratificação de atos públicos, voltando o foco da sua atuação para a solução dos problemas. Para isso, os desafios envolvem a capacidade de empatia com o gestor, de ouvi-lo com atenção, e de visão macro das suas necessidades, além do conhecimento multidisciplinar, com inter-relação entre diversas áreas jurídicas. Por meio da prática dialógica, é possível estabelecer uma relação de confiança e credibilidade entre gestor público e advogado público. Os efeitos em torno da eficiência também repercutem a partir dessa mudança de paradigma: economicidade, com o desafogamento dos órgãos de controle, evitando, ainda, a judicialização dos processos; efetividade, com a celeridade na atuação do gestor e possível melhoria da qualidade das políticas públicas; e eficácia, por meio da realização adequada dos objetivos propostos”. (ANTINARELLI. Mônica Éllen Pinto Bezerra e REZENDE, Elcio Nacur. *Contratação pública e a novel advocacia pública no século XXI*. In: MENDONÇA, André Luiz de Almeida; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; RIBEIRO, Rodrigo Araújo, CASTRO e Sérgio Pessoa de Paula. *O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 401)

670. PL 1292/1995.

671. PL 4253/2020.

Ainda na vigência da lei de licitações anterior, o Supremo Tribunal Federal, assim como o Tribunal de Contas da União<sup>672</sup>, haviam decidido que o ato de emissão de parecer jurídico poderia levar à responsabilização do parecerista, quando, por dolo, culpa ou erro grosseiro, o parecer induzir o administrador público à prática de ato grave irregular ou ilegal, conjugado com a obrigação de decidir do gestor à luz do parecer vinculante, com efetiva partilha do poder decisório.<sup>673</sup>

A hipótese de erro grosseiro para o TCU<sup>674</sup> dar-se-ia em casos de:

parecer jurídico que não esteja fundamentado em razoável interpretação da lei, contenha grave ofensa à ordem pública, ou, deixe de considerar jurisprudência pacificada pode, em tese, ensejar a responsabilização de seu autor se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pelo gestor que nele se embasou.

Alguns problemas podem ser visualizados no posicionamento do TCU. O primeiro deles diz respeito à definição de erro grosseiro adotada, a qual inclui, dentre as falhas do parecerista, não acompanhar jurisprudência pacificada no TCU. Isto porque, à exceção dos enunciados de súmulas, não existe, na prática, jurisprudência pacificada no TCU. E mesmo os enunciados não têm caráter abstrato e normativamente vinculante, haja vista que as decisões daquela Corte são tomadas para casos concretos<sup>675</sup>. De mais a mais, vincular o assessor a esta ou aquela posição jurídica vai de encontro à autonomia que é própria dos advogados na sua atuação profissional, não sendo diferente quando se tratar de advogado público. Não se pode considerar defeituoso, do ponto de vista técnico, o parecer que albergar divergências axiológicas ou escolhas jurídicas diferentes de determinada doutrina ou jurisprudência, desde que a opinião proferida esteja devidamente embasada do ponto de vista jurídico<sup>676</sup>. Marçal<sup>677</sup> defende que:

não é cabível a responsabilização do parecerista em toda e qualquer situação na qual a decisão final seja divergente do entendimento jurídico adotado. Existem margens de aceitabilidade para divergências. A predominância de uma orientação, num sistema democrático, não significa que todos os discordantes devam ser punidos.

Outro óbice reside no fato de que com essa decisão, o TCU acabou tomando para si papel que à princípio é próprio das procuradorias, como órgãos uniformizadores do entendimento jurídico aplicável aos órgãos e entes representados pelos advogados públicos atuantes nas assessorias e consultorias jurídicas. Demais disso, ao decidir a respeito, aquela Corte de Contas atribuiu aos advogados públicos uma responsabilização ampla e discricionária, baseada em conceitos jurídicos indeterminados e fórmulas semanticamente vagas,

672. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 362/18. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Publicado em 28.02.2018.

673. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. MS 35.196/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 03/08/2018, DOU 06/08/2018.

674. TCU – 1ª Câmara. Acórdão 13.375/2020.

675. ARAÚJO. Aldem Johnston Barbosa Araújo. É possível responsabilizar parecerista que desconsidera jurisprudência do TCU? *Revista Consultor Jurídico*, 24 de dezembro de 2020.

676. A 1ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça corroborou dessa tese ao proferir o julgamento do Resp 1.454.640/ES: “Ao adotar tese plausível, mesmo minoritária, desde que de forma fundamentada, o parecerista está albergado pela inviolabilidade de seus atos, o que garante o legítimo exercício da função, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8906/1994” (STJ – 1ª Turma. Resp 1.454.640/ES, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 15/10/2015, DJe 05/11/2015).

677. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 18ª edição. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 876.

em evidente prejuízo à segurança jurídica e à independência técnica do advogado público e visível ofensa tanto à Lei Federal n.º 13.327, de 29 de julho de 2016, como ao Estatuto da Advocacia no Brasil, Lei n.º 8.906, de 04 de julho de 1994 e à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942).

A Lei Federal n.º 13.327, de 29 de julho de 2016, ao tratar das carreiras jurídicas no âmbito público, estabelece a impossibilidade de responsabilização dos advogados públicos no exercício de suas funções, salvo pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude. (art. 38, § 2º).

O Estatuto da Advocacia no Brasil, Lei n.º 8.906, de 04 de julho de 1994, por seu turno, ressalta, no artigo 32, que o advogado possui responsabilidade *“pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”*.<sup>678</sup>

O STF, por outro lado, embora tenha mencionado, na decisão do MS 35.196/DF, hipótese do erro grosseiro, fez questão de frisar o perigo de teses que imponham ao parecerista responsabilidade ampla pela opinião proferida:

Atribuir responsabilidade integral ao parecerista pode acarretar dois reveses ao funcionamento da Administração Pública. Em primeiro lugar, o parecerista estaria menos propenso a trazer teses inovadoras, ainda que razoáveis, das quais poderia advir soluções mais adequadas ao interesse público in concreto. Em vez de viabilizar políticas públicas, o advogado público se tornaria um mero burocrata, atando-se a procedimentos mais longos, difíceis e custosos. Esse engessamento não corresponde a um retorno em moralidade pública, mas em ineficiência.

Em segundo lugar, a responsabilização plena dos advogados públicos por suas opiniões jurídicas ocasionaria a assunção, por estes, da função de administradores. No entanto, a cognição do parecerista é distinta daquela do administrador. Devido ao caráter eminentemente técnico-jurídico da função, a assessoria jurídica da Administração dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador. A assimetria informacional impõe que a responsabilidade do parecerista seja proporcional ao seu real poder de decisão na formação do ato administrativo.<sup>679</sup>

Em outro julgado, a Corte Constitucional do país já assentou o papel relevante do advogado na administração da justiça e, por conseguinte, a inviolabilidade do mesmo por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos termos do art. 133, da CF/88<sup>680</sup>:

(...) a proclamação constitucional da inviolabilidade do Advogado, por seus atos e manifestações no exercício da profissão, traduz significativa garantia do exercício pleno dos relevantes encargos cometidos pela ordem jurídica a esse indispensável operador do direito<sup>681</sup>.

Por tudo isso, entendemos que andou bem o legislador ao limitar, no art. 53, § 6º, a responsabilidade do parecerista aos casos de dolo ou fraude criando regra especial derogadora

678. BRASIL. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). *Diário Oficial da União*, Brasília: Seção 1, 05 jul. 1994, Página 10093.

679. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. MS 35.196/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 03/08/2018, DOU 06/08/2018.

680. Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. (Constituição Federal do Brasil de 1988).

681. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 81750, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12/11/2002, DJe 10/08/2007.

na função de controle de editais, contratos públicos, convênios e instrumentos similares das regras do art. 122 da Lei 8.112/90 e do art. 32 do Estatuto da OAB. Porém, a redação do § 6º do art. 53 poderia trazer algumas controvérsias e inseguranças, além de tratar de matéria já regulada em outras leis, motivo pelo qual o dispositivo foi vetado.

Quanto ao gestor/administrador, havendo rejeitado o parecer jurídico, responde pessoal e exclusivamente pelas irregularidades que lhe forem eventualmente imputadas em razão dessa decisão. Lado outro, incorre em ilegalidades em vista da adoção de posicionamento exarado em parecer técnico, somente podendo suscitar o afastamento de sua responsabilidade perante os órgãos de controle quando houver comprovação de que sua decisão foi tomada com base em parecer emitido por profissional capacitado e que, no momento da tomada de decisão, não detinha o conhecimento técnico inerente ao objeto licitado, nem as condições de aferir a legitimidade de seu conteúdo. Portanto, afasta-se a responsabilização do agente quando este é induzido a erro pelo parecerista, erro razoável, diga-se de passagem, que não é passível de noção pelo “administrador médio”<sup>682</sup>.

Contrariamente, o erro grosseiro – além da conduta com dolo – admite, nos termos do art. 28 da LINDB, a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões. Segundo o art. 12 do Decreto que regulamenta a LINDB, trata-se de “erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. Referido dispositivo legal exige ainda comprovação de situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro, bem como que seja considerada “A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público”, para sua responsabilização.

Desta forma, no caso de prática de atos administrativos que primordialmente envolvem decisão ou opinião técnica, a responsabilização do agente público exige os seguintes pressupostos: a) dolo ou erro grosseiro; b) parâmetro da contextualização. Nessa perspectiva, a responsabilização dos agentes públicos distancia-se dos quesitos para a responsabilização dos advogados públicos, uma vez que inclui a hipótese do erro grosseiro. Note-se que a linha adotada pela nova legislação é de reduzir o medo de decidir das autoridades nas atividades de licitação, punindo com gravidade as atividades dolosas, mas reduz a responsabilidade do agente público proponente da compra de materiais para o Poder Público ou alienação de bens para terceiros de responsabilidade por culpa leve. No âmbito federal, há a redução da responsabilidade do art. 122 da Lei 8.112/90, para a responsabilização nos termos do art. 28 da LINDB que é incluída para qualquer esfera federativa nos termos do artigo 5º, parte final, nos princípios da legislação em comento. A redução da responsabilidade aprofunda-se

682. Essa expressão foi utilizada no Acórdão 1.628/2018 do TCU como parâmetro na tentativa avaliar a responsabilidade de agentes públicos, por erro grosseiro. O administrador médio é aquele leal, cauteloso e diligente. “Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível”, esclarece Juliana Bonacorsi de Palma, para a coluna *Controle Público* do JOTA, “orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010). Quanto ao grau de conhecimento técnico exigido, o TCU titubeia. Por um lado, precisa ser sabedor de práticas habituais e consolidadas, dominando com mestria os instrumentos jurídicos (Ac. 2151/2013; Ac. 1659/2017). Por outro, requer do administrador médio o básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes ou acordos administrativos que lhe sejam submetidos à aprovação, por exemplo (Ac. 4424/2018; Ac. 3241/2013; Ac. 3170/2013; 740/2013). Sua atuação é preventiva: ele devolve os valores acrescidos da remuneração por aplicação financeira aos cofres federais com prestação de contas, e não se apressa para aplicar esses recursos (Ac. 8658/2011; Ac. 3170/2013). Não deixa de verificar a regularidade dos pagamentos sob sua responsabilidade (Ac. 4636/2012), não descumpra determinação do TCU e não se envolve pessoalmente em irregularidades administrativas (Ac. 2139/2010)” (in DE PALMA, Juliana Bonacorsi. (2018, agosto 22) Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? *Jota*. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>> Acesso em 18 jan 2021).

para o parecerista também pelas circunstâncias que geralmente pairam sobre a situação – a corrupção ou a oportunidade de superfaturamento geralmente ocorre pelo uso de elementos da descrição do objeto, cuja detecção depende de conhecimento profundo do mercado e do objeto, situação em que raramente o parecerista tem conhecimento ou acesso e não pode ser detectada pelos termos da atuação da conformidade do edital com a prescrição legal. Nesse contexto, razoável a proposição/determinação da lei, o parecerista só responde se tiver a intenção de prejudicar os cofres públicos (dolo<sup>683</sup>) ou sabendo de algo que macule a legalidade do procedimento e acoberte com aparência de legalidade o procedimento (fraude). Em segundo grau de aprofundamento, o parecerista jurídico não responde por não conhecer o mercado do qual se origina o produto, obra ou serviço a ser adquirido pelo Poder Público.

Importante salientar que o art. 28 da LINDB refere-se a opiniões e decisões, de modo que se torna indiferente saber se há ou não caráter vinculante no parecer. O fundamental é a existência de erro grosseiro ou conluio.

Identificados os referidos pressupostos, o gestor/administrador responde pelas ilegalidades cometidas, do ponto de vista administrativo, civil e penal, cujas consequências estão previstas na legislação pertinente: regime jurídico do agente público, lei civil, lei penal, incluindo-se a lei que trata da improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992).

Por fim, a nova lei de licitações prevê a possibilidade de o agente público que tiver praticado ato administrativo em processo de licitação e contrato regulado pela lei mencionada, com estrita observância aos ditames de parecer emitido pela assessoria jurídica, ser representado judicial ou extrajudicial pela advocacia pública, quando for necessária sua defesa nas esferas administrativa, controladora ou judicial. A regra encontra-se prevista no art. 10 e é aplicável inclusive no caso de o agente não mais ocupar o cargo, emprego ou função a que se relaciona sua defesa. Excetua-se o direito da representação por advogado público na hipótese de atuação com comprovado dolo do agente público.

**Anderson Morais Diniz:**

## JURISPRUDÊNCIA DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR:

TCU, Acórdão 1057/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Contrato Administrativo. Aditivo. Requisito. Parecer jurídico. Obrigatoriedade.

O art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as minutas de editais e contratos devem ser examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, também se aplica aos termos aditivos, pois são ajustes aos contratos.

## JURISPRUDÊNCIA DA LEGISLAÇÃO ATUAL:

Acórdão 1089/2025 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Responsabilidade. Culpa. Parecerista. Fundamentação. Parecer jurídico.

683. Elementos do dolo 1º) Consciência da conduta e do resultado; 2º) Consciência da relação causal objetiva entre a conduta e o resultado; 3º) vontade de realizar a conduta e produzir o resultado. (JESUS, Damásio, Código Penal Anotado, 6ª Edição, ampliada e atualizada, São Paulo: Saraiva, 1986, p. 53)

Os pareceres jurídicos desprovidos de fundamentação adequada, favoráveis a contratações manifestamente ilegais ou que deixem de considerar jurisprudência pacificada do TCU podem ensejar a responsabilização do seu autor, se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pela autoridade que nele se embasou.

**Art. 54.** A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

**Michelle Marry Marques da Silva:**

A ampla publicidade, princípio previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, a que se refere o *caput* deste artigo foi garantida pela lei aos procedimentos licitatórios mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos à disposição do público em sítio eletrônico oficial, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores cadastrados.

Nos termos do disposto no artigo 14 da Instrução Normativa SGE/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022:

Art. 14. A fase externa da licitação, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no PNCP.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Importante notar que a NLLC não apenas se preocupou em atender ao princípio da publicidade, o qual como princípio impõe à Administração Pública a ampla divulgação dos atos por ela praticados (art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 9.784/1999), mas também se voltou para o princípio da transparência (art. 5º da NLLC) com a clara intenção de facilitação do acesso à informação para que efetivamente possa existir um maior controle social dos atos produzidos pelo poder público (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011).

Dessa forma, no artigo 6º, inciso LII, da NLLC encontra-se a definição de sítio eletrônico oficial, sendo esse considerado “sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.”

No que se refere ao conceito atribuído pela NLLC para o “sítio eletrônico oficial” e, ainda, da leitura sistemática do seu texto é plausível concluir que o PNCP pode ser consi-

derado como sendo sítio eletrônico oficial nacional e obrigatório (art. 174 combinado com o art. 175), nesse ponto específico, com o mesmo entendimento Rafael Sérgio de Oliveira<sup>684</sup>:

[...] a criação e a consequente implementação do PNCP são posturas que possuem um nítido caráter nacional. Isso porque a instalação de um portal que concentre as informações das contratações das entidades de direito público de todo o país favorece a formação de um mercado público nacional, assim como consagra a publicidade dos atos por ser instrumento de transparência ativa e efetiva.

O artigo 174 da NLLC (remete-se o leitor para aprofundamento do tema) criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela NLLC; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Releva destacar que a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) em seu artigo 8º, § 1º, inciso IV, determina que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas:

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

V – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

Não poderia ser diferente, já que a ampla divulgação da licitação possibilita o controle social e garante a participação maior dos interessados no torneio seguinte. A divulgação deficiente do instrumento convocatório pode resultar em vício do procedimento levando à declaração de nulidade, caso comprovada a restrição de competitividade em razão desse comportamento.

Pode-se resumir a necessidade de publicação desta maneira: cumpre-se a publicidade com a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e de extrato do edital no Diário Oficial do ente federativo ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação, o que não exclui a possibilidade de: 1) publicação adicional em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação; 2) no caso da participação de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, e; 3) divulgação direta da licitação aos fornecedores que estejam cadastrados no órgão contratante, ficando a cargo do gestor essa escolha.

A Lei nº 14.133/2021 não define o que é grande circulação para os efeitos do que previsto no § 1º do artigo 54 devendo ser adotado o meio que vai resultar na maior possibilidade de alcance de conhecimento da publicação do instrumento convocatório.

Em relação à natureza jurídica da norma constante do § 1º do artigo 54, seguindo o que defendido também por Ronny Charles<sup>685</sup> e Rafael Sérgio de Oliveira<sup>686</sup>, sua natureza é de

684. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 549.

685. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 312-313.

686. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 551-552.

norma materialmente específica, o que leva a concluir que a determinação normativa deste dispositivo fica restrita ao âmbito federal (art. 22, inciso XXVIII, da Constituição Federal). Nas esferas estadual, municipal ou do Distrito Federal deve-se observar se será recepcionado ou não conforme a legislação específica de cada ente.

Para a situação da participação de consórcio público, a opção feita pelo legislador em ser dada a publicidade no ente de maior nível é criticada por alguns por considerar que resultaria na subordinação ou nivelamento jurídico entre os entes federativos, ocorre que é recomendável que assim como é exigido no consórcio de empresas (art. 15, inciso II, da NLLC), seja escolhido o ente líder do consórcio, que será responsável por sua representação, logo, natural que seja escolhido o ente de maior nível. De todo modo, sugere-se que as publicações ocorram no diário oficial do ente líder do consórcio, o qual também deve ser identificado no seu ato de constituição quando o consórcio for entre os mesmos entes da federação.

Cabe ressaltar que o §1º do art. 54 havia sido vetado, porque poderia se mostrar medida desnecessária e antieconômica, tendo em vista que a divulgação em “sítio eletrônico oficial” já atenderia ao princípio constitucional da publicidade, principalmente com a previsão do *caput* de divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

**Michelle Marry Marques da Silva:**

Essa exigência poder ser vista como mais uma garantia à ampla publicidade, que possibilita o amplo acesso a todos os documentos utilizados na fase preparatória do procedimento licitatório sendo obrigatório que após a homologação do processo licitatório sejam disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

CAPÍTULO IV  
DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES

**Art. 55.** Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

**Michelle Marry Marques da Silva:**

Em relação aos prazos mínimos obrigatórios para apresentação de propostas e lances, que deverão ser contados a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação do edital de licitação e seus anexos no PNCP (art. 54 da NLLC), a Lei trouxe essa previsão de

acordo com o tipo de contratação (leva em consideração o objeto e a complexidade dele resultante na proposta a ser apresentada) e o critério de julgamento a ser adotado, conforme disposto nos incisos abaixo:

I – para aquisição de bens:

- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
- b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II – no caso de serviços e obras:

- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
- b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
- d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III – para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV – para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

### **Michelle Marry Marques da Silva:**

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, no que se refere à fase de apresentação de propostas e lances estabeleceu em seu artigo 17 os mesmos prazos constantes do artigo 55 da NLLC e nos artigos 18 e 19:

Art. 18. Após a divulgação do edital de licitação, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, a proposta com o preço ou o percentual de desconto, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

§ 1º Na hipótese de a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 8º, os licitantes encaminharão, na forma e no prazo estabelecidos no *caput*, simultaneamente os documentos de habilitação e a proposta com o preço ou o percentual de desconto, observado o disposto no § 1º do art. 36 e no § 1º do art. 39.

§ 2º O licitante declarará, em campo próprio do sistema, sem prejuízo da exigência de outras declarações previstas em legislação específica e na Lei nº 14.133, de 2021, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de sua proposta com as exigências do edital de licitação.

§ 3º A falsidade da declaração de que trata o § 2º sujeitará o licitante às sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta ou, na hipótese do § 1º, os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.

§ 5º Na etapa de que trata o caput e o § 1º, não haverá ordem de classificação, o que ocorrerá somente após os procedimentos de que trata o Capítulo VII.

§ 6º Serão disponibilizados para acesso público os documentos que compõem a proposta dos licitantes convocados para apresentação de proposta, após a fase de envio de lances.

Art. 19. Quando do cadastramento da proposta, na forma estabelecida no art. 18, o licitante poderá parametrizar o seu valor final mínimo ou o seu percentual de desconto final máximo e obedecerá às seguintes regras:

I – a aplicação do intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; e

II – os lances serão de envio automático pelo sistema, respeitado o valor final mínimo estabelecido e o intervalo de que trata o inciso I.

§ 1º O valor final mínimo ou o percentual de desconto final máximo de que trata o caput poderá ser alterado pelo fornecedor durante a fase de disputa, sendo vedado:

I – valor superior a lance já registrado pelo fornecedor no sistema, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; e

II – percentual de desconto inferior a lance já registrado pelo fornecedor no sistema, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

§ 2º O valor final mínimo ou o percentual de desconto final máximo parametrizado na forma do caput possuirá caráter sigiloso para os demais fornecedores e para o órgão ou entidade promotora da licitação, podendo ser disponibilizado estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

No que concerne a abertura da sessão pública e a fase de envio de lances os artigos 20 e 21 da instrução normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, assentaram que:

Art. 20. A partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema.

§ 1º A verificação da conformidade da proposta será feita exclusivamente na fase de julgamento, de que trata o Capítulo VIII, em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, e os licitantes, vedada outra forma de comunicação.

Art. 21. Iniciada a fase competitiva, observado o modo de disputa adotado no edital, nos termos do disposto no art. 22, os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 1º O licitante será imediatamente informado do recebimento do lance e do valor consignado no registro.

§ 2º O licitante somente poderá oferecer valor inferior ou maior percentual de desconto ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema, observado, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 3º Observado o § 2º, o licitante poderá, uma única vez, excluir seu último lance ofertado, no intervalo de quinze segundos após o registro no sistema, na hipótese de lance inconsistente ou inexecutável, nos termos dos arts. 33 e 34.

§ 4º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá, durante a disputa, como medida excepcional, excluir a proposta ou o lance que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, mediante comunicação eletrônica automática via sistema.

§ 5º Eventual exclusão de proposta do licitante, de que trata o § 4º, implica a retirada do licitante do certame, sem prejuízo do direito de defesa.

§ 6º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do melhor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

Em relação à desconexão do sistema na etapa de lances previu a Instrução Normativa SE-GES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022:

Art. 26. Na hipótese de o sistema eletrônico se desconectar no decorrer da etapa de envio de lances da sessão pública e permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados.

Art. 27. Caso a desconexão do sistema eletrônico persistir por tempo superior a dez minutos para o órgão ou a entidade promotora da licitação, a sessão pública será suspensa e reiniciada somente decorridas vinte e quatro horas após a comunicação do fato aos participantes, no sítio eletrônico utilizado para divulgação.

Eventuais modificações a serem feitas no edital só exigirão nova publicação na mesma forma de sua divulgação inicial e nos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais caso venham a comprometer a formulação das propostas ou resulte em prejuízo à competitividade do certame, o que foi repetido no artigo 15 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.

Remete-se o leitor no que se refere a contagem dos prazos aos comentários feitos ao art. 183.

### **Adriano Dutra Carrijo:**

Conforme mencionado nos comentários adicionais ao art. 29, o presente artigo, especialmente seu inciso II, letras “a” e “b” mencionam “obras comuns” e “obras especiais”, respectivamente, o que não foi conceituado na lei.

O mesmo termo é usado no art. 18, § 3º, que trata do Estudo Técnico Preliminar, e dispensa o projeto básico de engenharia e arquitetura quando *demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados*.

Assim, em princípio, somente quando o ETP contiver decisão de dispensar o Projeto Básico de engenharia e arquitetura é que se poderia cogitar de obra comum.

Por fim, sobre a diferenciação entre termo de referência e projeto básico jurídico/contratual e projeto básico de engenharia e arquitetura, remeto aos comentários ao art. 46, V, da presente obra.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

**Michelle Marry Marques da Silva:**

No caso das licitações deflagradas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), os prazos para apresentação de propostas e lances poderão ser reduzidos pela metade, mediante decisão fundamentada, tendo em vista a urgência para a contratação do objeto e a necessidade pública a ser atendida.

**Art. 56.** O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:

**Michelle Marry Marques da Silva:**

A NLLC admite os seguintes modos de disputa, os quais representam o formato de apresentação das propostas, o qual deve levar em consideração a contratação a ser realizada de acordo com as necessidades da Administração Pública e o mercado com ela relacionado. Ainda, a escolha pela licitação presencial ou eletrônica também vai ser determinante na escolha pela utilização do modo disputa, devendo esses aspectos serem levados em consideração quando da justificativa para adoção do modo de disputa respectivo. São eles:

- Modo de disputa aberto;
- Modo de disputa fechado; e
- Modo de disputa combinado.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, em seu artigo 22 trouxe disposição expressa tratando também sobre a combinação dos modos de disputa no seguinte sentido:

- I – aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação;
- II – aberto e fechado: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação; ou
- III – fechado e aberto: serão classificados para a etapa da disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

I – aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

**Michelle Marry Marques da Silva:**

Estará configurado o modo de disputa aberto quando os licitantes apresentarem suas propostas em sessão pública por meio de lances públicos e sucessivos, na forma crescente ou decrescente, a ser definida de acordo com o critério de julgamento a ser adotado (procedimento semelhante ao da modalidade pregão). Portanto, existirão duas etapas: 1) a da