



DEPARTAMENTO DE DIREITO

CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES

Maria Eduarda Paiva Costa

**A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO CERTAME LICITATÓRIO COMO POLÍTICA
ANTICAPTURA:**

Análise dos impactos da inserção do agente de contratação na Lei nº 14.133/2021



DEPARTAMENTO DE DIREITO

CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES

**A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO CERTAME LICITATÓRIO COMO POLÍTICA
ANTICAPTURA:**

Análise dos impactos da inserção do agente de contratação na Lei nº 14.133/2021

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da UFJF, Campus Avançado Governador Valadares como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito, sob a orientação do prof. Pós-doutor Eder Marques de Azevedo

FOLHA DE APROVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me concedido saúde, força e sabedoria para superar os desafios encontrados ao longo desta caminhada e por me permitir alcançar mais esta importante conquista.

À minha família, especialmente à minha mãe, Lucyana Almeida Paiva, e meus avós, José Geral Araújo Paiva e Maria Ercília Almeida Paiva, pelo amor incondicional, pelo incentivo constante e por todos os sacrifícios realizados para que eu pudesse chegar até aqui. Esta conquista também é de vocês.

Aos meus amigos, que estiveram presentes nos momentos de alegria e de dificuldade, oferecendo apoio, compreensão e palavras de incentivo quando mais precisei.

Ao meu orientador, Eder Marques de Azevedo, pela disponibilidade, pelos ensinamentos, pela paciência e pelas valiosas contribuições que enriqueceram este trabalho, conduzindo-me com dedicação durante todo o processo de pesquisa e elaboração do TCC.

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares, que compartilharam seus conhecimentos e contribuíram significativamente para minha formação acadêmica e profissional.

Aos colegas de estágio e aos profissionais com quem tive a oportunidade de trabalhar ao longo da graduação, especialmente na Procuradoria-Geral do Município de Governador Valadares, pelas experiências, aprendizados e confiança depositada em meu trabalho, que foram fundamentais para meu crescimento e despertaram ainda mais meu interesse pelo Direito Administrativo e pelas contratações públicas.

Agradeço, ainda, aos agentes de contratação que gentilmente aceitaram participar da pesquisa realizada para este trabalho, compartilhando suas experiências e percepções. Suas contribuições foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, fizeram parte da minha trajetória acadêmica e contribuíram para que este momento se tornasse realidade. Levo comigo não apenas o conhecimento adquirido, mas também as experiências, os desafios superados e as pessoas que tornaram essa caminhada tão significativa.

EPÍGRAFE

“O princípio da segregação de funções reflete a concepção da limitação do poder pelo próprio poder.” (Marçal Justen Filho)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais modelos teóricos da captura regulatória	24
Quadro 2: Comparação entre a fase interna da Lei nº 8.666/1993 e a fase preparatória da Lei nº 14.133/2021	33
Quadro 3: A participação das Comissões Permanentes de Licitação na fase externa do certame	43
Quadro 4: Modelos de atuação colegiada previstos nas Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021.....	47
Quadro 5: Atuação do agente de contratação nas fases do processo licitatório à luz da Lei nº 14.133/2021	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CGU	Controladoria-Geral da União
MPF	Ministério Público Federal
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
TCU	Tribunal de Contas da União
S.d	Sem data
STJ	Superior Tribunal de Justiça

RESUMO

Com as alterações produzidas pela Nova Lei de Licitações, conferiu-se maior relevo à observância do princípio da segregação de funções e ao papel do agente de contratação na condução de tais certames. Tais inovações nascem com o intuito de estabelecer uma política pública regulatória destinada a reforçar a prevenção contra atos de corrupção, cujas práticas se remetem a ocorrências verificadas desde o regime licitatório anteriormente revogado. Em face desse objeto, alvo de análise da presente monografia, o estudo pauta-se em pesquisa exploratória, bibliográfica e interdisciplinar, recorrendo, também, ao emprego de pesquisa de campo - mediante a realização de entrevistas com gestores municipais acerca dos impactos de tais inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 - bem como de fontes primárias e secundárias e de dados qualitativos. Como problema de pesquisa, investiga-se em que medida a aplicação do princípio da segregação de funções, materializado na substituição da Comissão Permanente de Licitação pela figura singular do agente de contratação como regra para a condução do certame licitatório, entre o recebimento das propostas e a homologação, serve efetivamente como ferramenta de combate à corrupção. A hipótese defendida é a de que a concentração de atribuições na figura singular do agente de contratação, embora destinada a conferir maior eficiência e celeridade ao procedimento, pode fragilizar os mecanismos de controle e favorecer a ocorrência de práticas corruptivas, por reduzir a atuação colegiada anteriormente existente nas comissões de licitação. Como resultado, conclui-se que, embora ter funções segregadas ao longo das fases licitatórias à princípio possa ser fator que dificulte a captura, o agente de contratação ainda concentra parcela significativa das atribuições relacionadas à condução do certame, circunstância que, isoladamente, não se mostra suficiente para prevenir ou coibir eventuais práticas de corrupção.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021; princípio da segregação de funções; teoria da captura; fases da licitação; agente de contratação.

ABSTRACT

The New Public Procurement Law has placed greater emphasis on adhering to the principle of segregation of duties and on the role of the contracting agent in conducting procurement proceedings. These innovations aim to establish a regulatory public policy designed to strengthen the prevention of corruption—practices that date back to the regime under the now-repealed legislation. Focusing on this subject, the study employs exploratory, bibliographic, and interdisciplinary research methods. It also utilizes field research—specifically interviews with municipal officials regarding the impact of the innovations introduced by Law No. 14.133/2021—alongside primary and secondary sources and qualitative data. The research investigates the extent to which applying the principle of segregation of duties—manifested by replacing the permanent procurement commission with a single contracting agent as the standard for conducting the process from proposal submission to final ratification—effectively serves as a tool to combat corruption. The study posits that concentrating responsibilities in a single contracting agent, while intended to enhance procedural efficiency and speed, may weaken control mechanisms and facilitate corrupt practices by diminishing the collective decision-making previously inherent in procurement commissions. Ultimately, the study concludes that while segregating functions across procurement stages may theoretically hinder regulatory capture, the contracting agent still concentrates a significant portion of the duties related to conducting the process; this arrangement, in isolation, proves insufficient to prevent or curb potential acts of corruption.

Keywords: Law No. 14.133/2021; principle of segregation of duties; capture theory; stages of the public procurement process; contracting agent.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – CORRUPÇÃO, LICITAÇÕES PÚBLICAS E TEORIA DA CAPTURA	14
1.1 Licitação pública e a busca pelo interesse público	14
1.2 Corrupção na Administração Pública e nos processos licitatórios	15
1.3 A teoria da captura e sua relação com a corrupção administrativa	18
1.3.1 Captura econômica	20
1.3.2 Captura política	21
1.3.3 Captura judicial	23
1.4 Principais modelos teóricos da captura regulatória	24
CAPÍTULO 2 – DA LEI Nº 8.666/1993 À LEI Nº 14.133/2021	28
2.1 A insuficiência da Lei nº 8.666/1993 diante da evolução das contratações públicas	28
2.2 A Lei nº 14.133/2021 e a modernização do regime jurídico das licitações públicas	31
2.3 Os limites das inovações da Lei nº 14.133/2021 no enfrentamento da corrupção	38
CAPÍTULO 3 – DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	42
3.1 Críticas às Comissões Permanentes de Licitação e o surgimento da figura do agente de contratação	50
3.2 A repercussão do princípio da segregação de funções na novel Lei Licitatória	50
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	67
APÊNDICE	75
Apêndice 1 – Entrevista com o agente de contratação do Município de Marliéria/MG	76
Apêndice 2 – Entrevista com o agente de contratação do Município de Ponte Nova/MG	78
Apêndice 3 – Entrevista com o agente de administração do Município de Governador Valadares/MG	81

INTRODUÇÃO

As contratações públicas ocupam posição estratégica no funcionamento do Estado, uma vez que viabilizam a aquisição de bens, a prestação de serviços, a execução de obras e a implementação de políticas públicas destinadas à satisfação das necessidades coletivas. Por envolverem a aplicação de expressivos recursos financeiros e a interação permanente entre agentes públicos e particulares interessados em contratar com a Administração, os procedimentos licitatórios constituem, simultaneamente, instrumentos de concretização do interesse público e espaços especialmente suscetíveis à ocorrência de fraudes, direcionamentos e práticas corruptivas.

Embora a licitação tenha sido constitucionalmente concebida para assegurar a igualdade entre os concorrentes e possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, a observância formal das normas que disciplinam o procedimento não impede, por si só, o desvirtuamento de suas finalidades. Em determinadas situações, o certame pode conservar uma aparência externa de legalidade, ao mesmo tempo que suas decisões são influenciadas por interesses econômicos, políticos ou pessoais incompatíveis com o interesse público. A corrupção nas licitações e consequentes contratações administrativas, portanto, não se restringe à entrega direta de vantagens indevidas. Pode se manifestar por meio da elaboração de editais direcionados, da manipulação de critérios técnicos, da imposição de exigências restritivas, da utilização abusiva de contratações diretas e da formação de cartéis empresariais.

Nesse contexto, a teoria da captura, assumida como marco teórico desse trabalho, apresenta relevante potencial explicativo. Inicialmente desenvolvida para analisar a influência exercida por grupos econômicos sobre instituições reguladoras, essa construção teórica permite compreender como estruturas estatais criadas para proteger o interesse coletivo podem passar a atuar, deliberadamente ou em razão de sua dependência informacional, em benefício dos próprios agentes privados que deveriam controlar. Aplicada às licitações públicas, a captura ocorre quando empresas, grupos econômicos ou agentes políticos conseguem influenciar decisões estratégicas relacionadas ao planejamento da contratação, à elaboração do edital, ao julgamento das propostas, à habilitação dos licitantes ou à execução do contrato, substituindo a finalidade pública do procedimento por interesses particulares.

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ocorreu em meio à necessidade de modernização do regime jurídico brasileiro das licitações e dos contratos administrativos. Após mais de três décadas de vigência da Lei nº 8.666/1993, tornaram-se

evidentes as limitações de um modelo excessivamente concentrado no controle formal dos atos administrativos, marcado pela fragmentação normativa, pela morosidade procedimental e pela reduzida incorporação de instrumentos preventivos de governança. A nova legislação procurou enfrentar essas dificuldades mediante o fortalecimento do planejamento, da gestão de riscos, da transparência, da profissionalização dos agentes públicos e dos mecanismos de controle das contratações.

Entre as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, destaca-se a incorporação expressa da segregação de funções entre os princípios aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos. Fundamentado na repartição das atribuições entre diferentes agentes e unidades administrativas, esse princípio busca impedir que um mesmo sujeito concentre funções incompatíveis ou especialmente suscetíveis a riscos, reduzindo as oportunidades de cometimento e ocultação de erros, fraudes ou favorecimentos. Paralelamente, a nova legislação substituiu, como regra, a Comissão Permanente de Licitação pela figura singular do agente de contratação, responsável pela condução da fase externa do certame, desde o recebimento das propostas e dos lances até o encaminhamento do processo à autoridade competente.

A convivência entre essas duas inovações revela uma aparente contradição que constitui o núcleo desta pesquisa. De um lado, a Lei nº 14.133/2021 procura ampliar a distribuição das competências ao longo do processo de contratação, criando sucessivas camadas de controle e responsabilização. De outro, atribui a um único agente parcela significativa das decisões tomadas durante a fase competitiva, incluindo a análise das propostas, o julgamento, a realização de diligências, o saneamento de falhas e a verificação da habilitação. Surge, assim, a necessidade de investigar se a substituição da Comissão Permanente de Licitação pelo agente de contratação efetivamente fortalece a prevenção à corrupção ou se a concentração dessas atribuições pode criar novas vulnerabilidades à influência de interesses privados.

Nesse íterim, levanta-se, como problema de pesquisa, o questionamento acerca de em que medida a aplicação do princípio da segregação de funções, materializada na substituição da Comissão Permanente de Licitação pela figura singular do agente de contratação como regra para a condução do certame, entre o recebimento das propostas e a homologação, constitui instrumento efetivo de combate à corrupção. Em resposta, a hipótese defendida é que a substituição da atuação colegiada das Comissões Permanentes de Licitação pela atuação singular do agente de contratação, embora destinada a conferir maior eficiência e

celeridade ao procedimento, pode fragilizar os mecanismos de controle e favorecer práticas corruptivas, uma vez que concentra em um único servidor atribuições decisórias relevantes e torna potencialmente mais viável a influência indevida sobre a condução do certame.

Ademais, adotou-se, como metodologia, o emprego de pesquisa de natureza exploratória, bibliográfica e interdisciplinar. Foram utilizadas fontes primárias, especialmente a legislação e a jurisprudência dos órgãos de controle e dos tribunais, bem como fontes secundárias constituídas por obras jurídicas, artigos científicos e relatórios institucionais relacionados às licitações públicas, à corrupção, à governança e à teoria da captura. A investigação também compreendeu pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos vinculados às contratações dos Municípios de Marliéria/MG, Ponte Nova/MG e Governador Valadares/MG, selecionados por apresentarem diferentes dimensões populacionais e capacidades administrativas. A escolha permitiu observar como a implementação da segregação de funções e do agente de contratação varia conforme a estrutura institucional disponível em cada ente público.

Enfim, o desenvolvimento do trabalho foi sucedido em três capítulos. O primeiro examina a função da licitação na concretização do interesse público, as formas de manifestação da corrupção nas contratações administrativas e os principais fundamentos da teoria da captura, incluindo suas dimensões econômica, política e judicial. O segundo analisa a transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021, abordando as deficiências do regime anterior, as propostas de modernização incorporadas pela nova legislação e os limites dessas inovações no enfrentamento da corrupção. Por fim, o terceiro capítulo examina a substituição da Comissão Permanente de Licitação pelo agente de contratação, a repercussão do princípio da segregação de funções na organização do procedimento licitatório e os resultados obtidos na pesquisa de campo, confrontando as previsões normativas com as condições concretas de implementação do novo modelo.

CAPÍTULO 1 – CORRUPÇÃO, LICITAÇÕES PÚBLICAS E TEORIA DA CAPTURA

1.5 Licitação pública e a busca pelo interesse público

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, CGU, s.d), a licitação consiste no procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública realiza a contratação de obras, serviços, compras e alienações. Trata-se de um processo formal e previamente estruturado, regido pela Lei nº 14.133/2021 e destinado a assegurar que as contratações públicas ocorram em conformidade com princípios que orientam a atividade administrativa (art. 5º, da Lei 14.133/2021).

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seu art. 37, XXI, a obrigatoriedade da licitação para as contratações públicas, pretendeu impedir favorecimentos indevidos e assegurar que os recursos públicos fossem empregados de forma eficiente e transparente, viabilizando ao gestor, com a devida regulamentação legal, que se estimulasse a competitividade em busca da proposta mais vantajosa. A licitação, portanto, não constitui, do ponto de vista teleológico, mera formalidade burocrática, mas verdadeiro instrumento de concretização do interesse público¹, funcionando como mecanismo de controle e racionalização das contratações estatais.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, houve significativa modernização do sistema licitatório brasileiro, especialmente no que diz respeito aos mecanismos de planejamento, gestão de riscos, transparência e governança das contratações públicas.

Segundo Di Pietro, a partir dos objetivos previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, é possível formular um conceito contemporâneo de licitação:

¹ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 59-69), o interesse público corresponde ao “interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social”, não se confundindo com a simples soma dos interesses individuais nem constituindo interesse autônomo e desvinculado das pessoas que integram a sociedade. Trata-se, na realidade, da dimensão pública dos interesses individuais, considerada a posição de cada pessoa enquanto membro da coletividade, inclusive daqueles que a integrarão futuramente. Nessa perspectiva, o autor conceitua o interesse público como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Ressalta, ainda, que nem todo interesse titularizado pelo Estado ou pelas demais pessoas jurídicas de Direito Público se identifica, necessariamente, com o interesse público. A partir dessa concepção, Bandeira de Mello (2010, p. 96) reconhece a supremacia do interesse público sobre o privado como verdadeiro axioma do Direito Público e pressuposto de uma ordem social estável, na qual todos possam sentir-se garantidos e resguardados. Para o administrativista, esse princípio é inerente à própria existência da sociedade e, embora não esteja previsto em um dispositivo constitucional específico, manifesta-se em diversas normas e institutos jurídicos destinados à satisfação dos interesses da coletividade. (BANDEIRA DE MELLO, 2010)

Licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, assegurar a justa competição, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução do contrato, bem como incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (DI PIETRO, 2025, p. 367).

Observa-se que o conceito apresentado pela autora transcende a tradicional visão procedimental da licitação, incorporando preocupações relacionadas à eficiência administrativa, à sustentabilidade e à prevenção de fraudes e desperdícios. Dessa forma, a licitação deve ser compreendida como instrumento voltado não apenas à obtenção do menor preço, mas à promoção do interesse público em sentido amplo.

Entretanto, embora concebida para garantir a justa competição entre os particulares interessados em contratar com o Poder Público, a realidade administrativa brasileira demonstra que a existência de elevados volumes financeiros movimentados pelas contratações públicas, associada à complexidade técnica de muitos procedimentos licitatórios, cria espaços vulneráveis à corrupção.

1.2 Corrupção na Administração Pública e nos processos licitatórios

A corrupção na Administração Pública brasileira não constitui fenômeno meramente abstrato ou episódico, produzindo consequências econômicas concretamente identificáveis. Segundo o Relatório de Gestão da Controladoria-Geral da União (CGU) relativo ao exercício de 2025, visando o enfrentamento à corrupção e o fortalecimento da integridade pública no Brasil, foram realizadas 76 operações especiais em articulação com a Polícia Federal, por meio das quais se apuraram R\$ 13,6 bilhões em prejuízos ao erário (BRASIL, CGU, 2026, p. 43).

No âmbito específico das contratações públicas, o mesmo relatório aponta que a utilização do Analisador de Licitações, Contratos e Editais, denominado Alice, proporcionou benefícios financeiros estimados em R\$ 2,98 bilhões, mediante a análise preventiva de processos de compras públicas, permitindo que os próprios gestores públicos analisem preventivamente os documentos produzidos durante o processo licitatório, o que facilita a identificação precoce de inconsistências e erros e contribui para prevenir possíveis casos de corrupção antes da consolidação dos respectivos prejuízos (BRASIL, CGU, 2026, p. 65-69). Embora esse montante não possa ser automaticamente equiparado a valores desviados por práticas corruptivas, uma vez que nem toda irregularidade administrativa configura corrupção,

o dado evidencia a expressiva quantidade de recursos públicos expostos a falhas, fraudes e direcionamentos nos procedimentos de contratação.

A dimensão do problema também pode ser observada no campo da responsabilização judicial. Levantamento elaborado com base no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, identificou, entre 1995 e fevereiro de 2024, 53.051 registros de condenações, dos quais 23.811, correspondentes a 44,9% do total, estavam relacionados a atos de improbidade administrativa. Por se tratar de cadastro alimentado após o trânsito em julgado das decisões, os dados dizem respeito a condenações definitivas, ainda que não representem, necessariamente, a quantidade individualizada de pessoas condenadas (ROCHA; MONTEIRO; CASTRO, 2024, p. 24).

Esses números, apesar de não corresponderem ao custo total da corrupção no país, demonstram a materialidade e a extensão do fenômeno. Isso porque a natureza oculta das práticas corruptivas impede que todos os atos sejam detectados, investigados e financeiramente mensurados. Além dos prejuízos financeiros imediatamente identificáveis, a corrupção compromete a legitimidade das instituições, reduz a confiança social no Estado e enfraquece a própria capacidade governamental de implementar políticas públicas.

Sob a perspectiva jurídica, o Código Penal Brasileiro tipifica a corrupção por meio dos crimes de corrupção passiva e corrupção ativa. A corrupção passiva ocorre quando o agente público solicita, recebe ou aceita promessa de vantagem indevida em razão de sua função (art. 317, do Código Penal). Por sua vez, a corrupção ativa caracteriza-se pela oferta ou promessa de vantagem indevida ao agente público com a finalidade de influenciar sua atuação funcional (art. 333, do Código Penal).

Além dos crimes de corrupção em sentido estrito, a Lei nº 14.133/2021 promoveu relevante reorganização da tutela penal incidente sobre as licitações e os contratos administrativos. Anteriormente, os crimes licitatórios eram disciplinados em legislação penal especial, notadamente nos arts. 89 e seguintes da Lei nº 8.666/1993. Com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, essas disposições foram revogadas e a matéria passou a integrar o próprio Código Penal, mediante a inclusão, pelo art. 178 da Lei nº 14.133/2021, do Capítulo II-B no Título XI de sua Parte Especial, destinado aos crimes praticados contra a Administração Pública. O novo capítulo compreende os arts. 337-E a 337-P e tipifica condutas como a contratação direta ilegal, a frustração do caráter competitivo

da licitação, o patrocínio de contratação indevida, a modificação ou o pagamento irregular em contrato administrativo e a fraude em licitação ou contrato.

Embora a tipificação penal seja fundamental para a responsabilização dos envolvidos, a corrupção administrativa apresenta dimensão muito mais ampla. Ela pode manifestar-se por meio de favorecimentos indevidos, direcionamentos de licitações, manipulação de critérios técnicos, utilização política da máquina pública e formação de redes de influência destinadas à obtenção de benefícios privados em detrimento do interesse coletivo.

Acerca do tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) igualmente demonstra que as irregularidades ocorridas nos procedimentos licitatórios podem ultrapassar o campo da mera ilegalidade formal quando revelarem atuação dolosa destinada ao desvio de recursos públicos. No julgamento do AgInt no AREsp nº 1.923.368/RJ, julgado em 08 de abril de 2025, a Corte manteve a condenação de agentes públicos envolvidos na realização de pagamentos fundamentados em medições falsas de obra pública, a qual não havia sido efetivamente executada. O conjunto das circunstâncias, caracterizado pela alteração injustificada dos prazos contratuais, pela autorização de pagamentos sem a correspondente prestação do serviço e pela atuação concertada dos envolvidos, demonstrou a existência de lesão ao erário e de enriquecimento ilícito em proveito da empresa contratada, evidenciando o completo desvirtuamento da contratação pública.

Sob essa perspectiva, diversos escândalos de corrupção ocorridos no Brasil também podem ser mencionados. A Operação Lava Jato, por exemplo, revelou a existência de um complexo sistema de favorecimento entre grandes empreiteiras e agentes públicos, mediante pagamento de propinas e direcionamento de contratos públicos (BRASIL, MPF, 2026). De forma semelhante, o Cartel do Metrô de São Paulo evidenciou a formação de acordos empresariais destinados à eliminação da concorrência em processos licitatórios de grande vulto (MIGALHAS, 2019).

Mais recentemente, denúncias relacionadas à contratação do transporte escolar no Município de Governador Valadares (RAGAZZI, 2026) demonstram como a combinação entre interesses econômicos e decisões administrativas pode gerar suspeitas de direcionamento e irregularidades contratuais, comprometendo a legitimidade da atuação estatal.

Nesse sentido, resta claro que os procedimentos licitatórios se revelam especialmente suscetíveis à ocorrência de práticas corruptivas. Isso ocorre porque a contratação pública

envolve interesses econômicos expressivos, criando incentivos para que empresas e grupos organizados busquem influenciar agentes públicos responsáveis pelas decisões administrativas.

A análise das práticas corruptivas nos procedimentos licitatórios demonstram que a corrupção em licitações não se limita ao pagamento de propinas ou vantagens ilícitas. Frequentemente, ela se manifesta por intermédio de mecanismos mais sofisticados, como a elaboração de editais direcionados, restrições indevidas à competitividade, utilização abusiva de dispensas e inexigibilidades, manipulação de pesquisas de preços e formação de cartéis empresariais. Nesse contexto, merece destaque a análise desenvolvida por Lino (2022) em seu artigo *Fighting or Supporting Corruption? The Role of Public Sector Audit Organizations in Brazil*. O autor identifica uma evolução dos mecanismos de corrupção utilizados por organizações empresariais, especialmente por cartéis que atuam em contratações públicas. A corrupção, segundo teoriza, pode ocorrer em dois níveis distintos. O primeiro consiste na chamada corrupção de primeira ordem, caracterizada pela influência direta sobre os agentes públicos responsáveis pela condução dos processos licitatórios e pela gestão dos contratos administrativos. O segundo nível, considerado mais grave pelo autor, corresponde à corrupção de segunda ordem, direcionada aos agentes responsáveis pelo controle e fiscalização dos atos administrativos. Nessa modalidade, busca-se influenciar autoridades encarregadas de examinar a legalidade das contratações públicas, produzindo uma espécie de legitimação institucional das irregularidades anteriormente praticadas. O resultado é a construção de uma aparência de legalidade capaz de dificultar a identificação e a responsabilização dos envolvidos.

Em síntese, embora Lino (2022) faça essa distinção entre os níveis de corrupção, o que se percebe é que em ambos os casos as decisões administrativas deixam de ser orientadas pela busca da melhor solução para a coletividade e passam a atender objetivos privados específicos. É justamente nesse ponto que surge a conexão entre corrupção administrativa e teoria da captura.

1.3 A teoria da captura e sua relação com a corrupção administrativa

A teoria da captura surgiu no contexto dos estudos econômicos sobre regulação estatal, especialmente a partir dos trabalhos desenvolvidos pela Escola de Chicago. Seu objetivo inicial consistia em compreender por que determinadas instituições criadas para regular determinadas atividades, protegendo o interesse público passavam, com o tempo, a

atuar em benefício dos próprios grupos que deveriam fiscalizar. Nesse sentido, a perspectiva de Daniel Carpenter e David A. Moss (2014) se mostra relevante por serem expoentes da chamada teoria da captura regulatória, segundo a qual processos regulatórios, incluindo controle, elaboração normativa ou sua aplicação podem ser desviados do interesse público e direcionado aos interesses da indústria regulamentada, por meio da intenção e atuação da própria iniciativa privada.

Embora originalmente relacionada às agências reguladoras, a teoria da captura apresenta enorme potencial explicativo para compreender diversos fenômenos presentes na Administração Pública brasileira, incluindo as práticas de corrupção associadas às licitações e contratos administrativos.

Segundo Justen Filho, a captura ocorre quando o órgão estatal abandona sua finalidade institucional e passa a atuar em favor dos interesses privados dos grupos que deveria controlar:

A captura se configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais (JUSTEN FILHO, 2002, p. 369-370).

A partir dessa concepção, torna-se possível compreender a corrupção não apenas como um conjunto de atos ilícitos isolados, mas como manifestação de um processo mais amplo de apropriação privada das estruturas estatais. Em vez de atuar em defesa do interesse coletivo, o agente público passa a utilizar o poder estatal para favorecer interesses particulares.

No âmbito das licitações públicas, a captura se manifesta quando empresas, grupos econômicos ou agentes políticos conseguem influenciar as decisões administrativas relacionadas à elaboração dos editais, julgamento das propostas, fiscalização contratual e aplicação de sanções. Nesses casos, o procedimento licitatório permanece formalmente válido, mas sua finalidade é profundamente distorcida.

Sob essa perspectiva, a corrupção pode ser compreendida como uma das formas mais evidentes de captura institucional, pois representa a substituição do interesse público pelos interesses privados dos agentes envolvidos. A licitação deixa de ser um mecanismo de competição e seleção da proposta mais vantajosa para se tornar instrumento de legitimação de decisões previamente direcionadas. A literatura especializada identifica três principais modalidades de captura: econômica, política e judicial.

A seguir, apresentamos uma síntese das principais abordagens que a captura pode se travestir.

1.3.1 Captura econômica

A captura econômica constitui a forma mais tradicional e amplamente estudada do fenômeno. Ela ocorre quando grupos empresariais ou agentes econômicos conseguem influenciar decisões administrativas para obtenção de vantagens competitivas, benefícios financeiros ou proteção contra a concorrência.

Segundo Oliveira e Cardoso (2024, p. 918), a captura econômica decorre da influência exercida pelo setor privado sobre os órgãos reguladores, especialmente em razão da superioridade econômica e informacional dos agentes regulados. Os autores observam que as empresas frequentemente possuem mais informações técnicas acerca dos mercados regulados do que o próprio Estado, circunstância que favorece a influência sobre o processo decisório.

No âmbito das licitações públicas, a captura econômica se manifesta de diversas formas. Dentre elas, destacam-se a elaboração de editais direcionados, a criação de exigências restritivas capazes de limitar a participação de concorrentes, a manipulação de pesquisas de preços, a formação de cartéis e o estabelecimento de relações indevidas entre empresas e agentes públicos responsáveis pela contratação.

Um exemplo ilustrativo dessa modalidade de captura pode ser observado nos fatos investigados pela denominada Operação Jaleco Branco, realizada no Estado da Bahia para apurar a existência de cartel em processos licitatórios. Ao analisarem a Ação Penal n.º 510 do STJ, julgada em 16 de junho de 2010, Oliveira, Bohac e Ferras (2020, p. 321-339) demonstram que as empresas envolvidas estruturaram um esquema destinado a monopolizar as contratações públicas por meio da eliminação artificial da concorrência. Segundo os autores, as licitações eram precedidas por acordos entre os participantes para definir previamente qual empresa seria declarada vencedora do certame, enquanto as demais apenas simulavam competição. Em contrapartida, a empresa beneficiada realizava pagamentos ou entregava bens aos demais integrantes do esquema, garantindo que todos os envolvidos obtivessem vantagens econômicas decorrentes da fraude.

A dinâmica identificada na Operação Jaleco Branco evidencia uma típica situação de captura econômica, na medida em que agentes privados organizados passaram a controlar, ainda que informalmente, os resultados dos procedimentos licitatórios. A livre concorrência, que constitui um dos fundamentos da licitação pública, foi substituída por uma estrutura

coordenada de interesses privados voltada à apropriação dos contratos públicos. Nesse cenário, o procedimento licitatório permanecia formalmente existente, porém sua finalidade era completamente desvirtuada, uma vez que a escolha do vencedor não decorria da competição entre propostas, mas de acordos previamente estabelecidos entre os participantes do cartel.

A identificação da captura econômica exige a análise conjunta de elementos capazes de demonstrar que a atuação administrativa foi reiteradamente orientada em benefício de determinados agentes privados. Entre os critérios que podem ser considerados estão a recorrente vitória de determinados grupos empresariais, a ausência de competição efetiva, a utilização sistemática de critérios excessivamente específicos e a celebração de contratos com valores incompatíveis com os preços de mercado. Esses elementos não comprovam, isoladamente, a ocorrência da captura, mas, quando analisados de forma convergente e reiterada, podem revelar que o processo decisório estatal deixou de ser orientado pela competição e pela busca da proposta mais vantajosa, passando a atender interesses econômicos particulares.

Desse modo, embora a legislação licitatória tenha sido estruturada para assegurar a competição e a moralidade administrativa, a experiência brasileira demonstra que a simples existência de normas jurídicas não é suficiente para impedir a ocorrência de práticas ilícitas. Pelo contrário, em muitos casos, os próprios procedimentos licitatórios passam a ser instrumentalizados para conferir aparência de legalidade a decisões previamente direcionadas, fenômeno que aproxima a corrupção administrativa da denominada teoria da captura.

1.3.2 Captura política

A captura política ocorre quando a atividade administrativa passa a ser influenciada por interesses partidários, eleitorais ou governamentais, afastando-se dos objetivos institucionais que justificam sua existência.

Para Bernardo Mueller (2001), a oferta de regulação pode ser compreendida como uma moeda de troca política, na medida em que legisladores e governantes utilizam sua capacidade decisória para obter apoio político, eleitoral ou financeiro. Sob essa perspectiva, determinadas decisões administrativas, como a elaboração de leis e atos normativos, deixam de ser orientadas por critérios técnicos e de refletir o interesse público para privilegiar estratégias de manutenção ou ampliação do poder político e favorecer interesses privados.

Um episódio ilustrativo dessa proximidade entre o setor regulado e a produção normativa ocorreu durante a tramitação do Projeto de Lei nº 37/2011, destinado à instituição de um novo marco regulatório para a mineração. A análise dos metadados do arquivo correspondente ao substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados indicou que o documento havia sido criado em computador pertencente a um escritório de advocacia que atuava para grandes empresas mineradoras e posteriormente modificado, em diversos pontos, por um de seus sócios (SENRA, 2015). Embora esse fato, isoladamente, não seja suficiente para demonstrar a ocorrência de ilicitude ou para afirmar conclusivamente que o processo legislativo foi capturado, ele evidencia o risco de que os próprios agentes econômicos submetidos à regulação participem de maneira privilegiada da elaboração das normas que disciplinarão suas atividades, reduzindo a autonomia do processo decisório estatal e a consideração equilibrada dos demais interesses sociais envolvidos.

No mesmo sentido, Justen Filho (2002) afirma que é impossível ignorar a influência exercida por organizações políticas e grupos econômicos sobre os administradores públicos. Embora a legislação procure garantir autonomia e independência às instituições estatais, seus dirigentes permanecem inseridos em um contexto político que frequentemente condiciona sua atuação.

A captura política se revela particularmente preocupante no âmbito das licitações públicas. Isso porque os contratos administrativos frequentemente envolvem elevados valores financeiros e ampla visibilidade política, tornando-se instrumentos potencialmente úteis para a consolidação de alianças partidárias, financiamento de campanhas eleitorais e fortalecimento de grupos políticos.

Nesse cenário, determinadas contratações deixam de ser realizadas com fundamento na eficiência administrativa e passam a atender interesses relacionados à manutenção do poder. Empresas financiadoras de campanhas podem receber tratamento privilegiado em processos licitatórios, agentes públicos podem ser pressionados a favorecer determinados fornecedores e critérios técnicos podem ser substituídos por conveniências políticas.

Oliveira e Cardoso (2024, p. 919) observam que a captura política ocorre quando as decisões regulatórias são instrumentalizadas para satisfazer interesses partidários ou eleitorais, comprometendo a neutralidade que deveria orientar a atuação administrativa. Os autores destacam que a influência política sobre órgãos reguladores representa um dos principais riscos à efetividade da atuação estatal.

A identificação da captura política pode ocorrer por meio da análise de fatores como a concentração de contratos em empresas vinculadas a grupos políticos específicos, a existência de nomeações técnicas questionáveis para cargos estratégicos e a adoção de decisões administrativas incompatíveis com os critérios técnicos estabelecidos pela legislação.

1.3.3 Captura judicial

A captura judicial representa uma das formas mais sofisticadas e menos perceptíveis do fenômeno da captura. Ela ocorre quando as instâncias judiciais encarregadas do controle da legalidade passam a atuar de maneira a favorecer interesses particulares, comprometendo sua função de fiscalização e correção dos desvios praticados pela Administração Pública.

O controle jurisdicional dos atos administrativos encontra fundamento no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. Trata-se de importante mecanismo de garantia do Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar que os atos administrativos permaneçam submetidos aos parâmetros da legalidade e da legitimidade.

Segundo Pereira Júnior (2005, p. 45), a Constituição de 1988 ampliou significativamente os horizontes do controle judicial da Administração Pública, permitindo a análise não apenas da legalidade formal dos atos administrativos, mas também de aspectos relacionados à razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e eficiência.

Todavia, quando os próprios mecanismos de controle passam a ser influenciados por interesses externos, surge o risco da captura judicial. Nessa hipótese, instituições responsáveis pela fiscalização deixam de funcionar como barreiras contra a corrupção e passam a contribuir para sua legitimação.

A reflexão desenvolvida por Lino (2022) acerca da denominada corrupção de segunda ordem mostra-se particularmente relevante nesse contexto. Segundo o autor, determinados esquemas de corrupção não se limitam à cooptação dos agentes responsáveis pelas contratações públicas. Em situações mais sofisticadas, busca-se influenciar também os órgãos encarregados de fiscalizar a legalidade dessas contratações, criando uma aparência de legitimidade para atos originalmente ilícitos.

A materialização deste risco de captura pode ser observada na denominada Operação Faroeste, que investigou a negociação de decisões judiciais relacionadas a conflitos fundiários no oeste da Bahia. Em 2024, o Conselho Nacional de Justiça aplicou a pena de aposentadoria compulsória à desembargadora Lígia Maria Ramos Cunha Lima, após reconhecer, na esfera

disciplinar, sua interferência na atividade jurisdicional para atender a interesses particulares e econômicos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024). Nesse caso, resta claro que as decisões judiciais, embora formalmente revestidas de autoridade e legitimidade, deixam de resultar da aplicação imparcial do ordenamento jurídico e passam a servir à proteção de interesses econômicos particulares.

Sendo assim, a captura judicial é especialmente nociva porque compromete os próprios mecanismos destinados à proteção do interesse público. Quando isso ocorre, os instrumentos de controle deixam de atuar como barreiras contra a corrupção e passam a integrar a estrutura que permite sua perpetuação.

1.4 Principais modelos teóricos da captura regulatória

O desenvolvimento da teoria da captura resultou na elaboração de diferentes modelos explicativos voltados à compreensão das formas pelas quais interesses privados influenciam decisões públicas. Embora possuam pressupostos distintos, todos os modelos partem da premissa de que a atuação estatal não ocorre em ambiente neutro, estando sujeita à influência de grupos organizados capazes de exercer pressão sobre os processos decisórios.

A tabela a seguir sintetiza os principais modelos desenvolvidos pela literatura especializada:

Quadro 1 – Principais modelos teóricos da captura regulatória

Aspecto	Modelo de Stigler (1971)	Modelo de Peltzman (1976)	Modelo de Becker (1983)	Modelo de Laffont e Tirole (1993)
Visão da regulação	A regulação é um “produto” negociado entre grupos econômicos e políticos.	A regulação resulta do equilíbrio entre diferentes grupos de interesse.	A regulação é consequência da disputa e pressão exercida por grupos de interesse concorrentes.	A regulação é um instrumento para promover eficiência econômica e bem-estar social, considerando limitações informacionais.
Objetivo do regulador	Maximizar utilidade política, combinando votos e recursos financeiros.	Maximizar apoio político necessário para permanecer no poder.	Responder às pressões dos grupos organizados, buscando resultados mais eficientes.	Maximizar o bem-estar social por meio da produção eficiente ao menor custo possível.

Papel dos grupos de interesse	A indústria regulada influencia diretamente o governo em troca de apoio financeiro.	Consumidores e produtores influenciam simultaneamente as decisões regulatórias.	Diversos grupos competem entre si para influenciar o regulador.	Os grupos econômicos são regulados por mecanismos institucionais que buscam reduzir distorções informacionais.
Relação entre regulador e setor regulado	Próxima e potencialmente capturada; o regulador tende a favorecer a indústria.	O regulador busca equilíbrio entre interesses de consumidores e produtores.	O regulador reage ao grau de pressão exercido pelos grupos interessados.	O regulador atua mediante contratos e incentivos para controlar o comportamento das firmas.

Fonte: SILVA, 2017, Autoria própria, 2026

Os modelos apresentados, embora criados em contextos diferentes, não são excludentes, mas complementares. O modelo de Becker (1983) destaca a competição entre grupos de interesse; Peltzman enfatiza a busca por apoio político; e Laffont e Tirole (1993) se concentram nos problemas decorrentes da assimetria informacional entre reguladores e regulados.

Entretanto, quando o foco da análise recai sobre os processos licitatórios e os mecanismos de corrupção associados às contratações públicas, o modelo desenvolvido por Stigler (1971) apresenta especial relevância. Isso porque a maior parte dos escândalos de corrupção envolvendo licitações revela a influência direta de grupos econômicos organizados sobre agentes responsáveis pela tomada de decisões administrativas.

Nesse sentido, a teoria de Stigler (1971) fornece importante instrumento para compreender como empresas podem utilizar seu poder econômico, capacidade organizacional e superioridade informacional para influenciar procedimentos administrativos formalmente destinados à promoção do interesse público. A corrupção licitatória passa, assim, a ser compreendida não apenas como um conjunto de ilícitos individuais, mas como consequência de processos estruturais de captura das decisões públicas por interesses econômicos privados.

Não menos relevante para a compreensão da corrupção nas contratações públicas é o modelo desenvolvido por Laffont e Tirole (1993). Diferentemente de Stigler, que concentra sua análise na influência exercida pelos grupos econômicos sobre os reguladores, os autores procuram explicar a captura a partir dos problemas decorrentes da assimetria de informação existente entre o Estado e os agentes regulados.

Segundo essa perspectiva, os particulares frequentemente possuem informações técnicas, econômicas e mercadológicas muito mais detalhadas do que aquelas disponíveis à Administração Pública. Tal cenário cria uma relação de dependência informacional que dificulta a tomada de decisões plenamente racionais pelo poder público e amplia as oportunidades de influência dos agentes privados sobre o processo decisório.

Essa realidade se mostra particularmente evidente nos procedimentos licitatórios. Em contratações de elevada complexidade técnica, como obras de infraestrutura, serviços especializados, sistemas de tecnologia da informação ou fornecimento de equipamentos específicos é comum que a Administração Pública dependa das informações fornecidas pelas próprias empresas interessadas na contratação para definir especificações técnicas, estimativas de preços e critérios de julgamento.

A assimetria informacional pode se manifestar, por exemplo, na elaboração de Termos de Referência excessivamente específicos, na manipulação de pesquisas de mercado, na superestimação de necessidades administrativas ou na criação de requisitos técnicos que apenas determinados fornecedores conseguem atender. Embora tais práticas nem sempre configurem ilícitos evidentes, elas podem comprometer a competitividade do certame e favorecer determinados agentes econômicos.

Sob essa ótica, o modelo de Laffont e Tirole (1993) complementa a teoria de Stigler ao demonstrar que a captura nem sempre decorre exclusivamente do poder econômico ou da corrupção direta. Em muitos casos, ela resulta da incapacidade do Estado de obter informações em nível equivalente ao dos agentes privados, tornando-se vulnerável à influência daqueles que detêm conhecimento especializado sobre determinado mercado.

À luz dessas construções teóricas, observa-se que os modelos de captura regulatória não apenas explicam diferentes dimensões da relação entre Estado e agentes econômicos, como também oferecem um arcabouço analítico relevante para a compreensão das dinâmicas presentes nas contratações públicas. Nesse contexto, a literatura evidencia que a captura pode se manifestar tanto pela influência direta de grupos econômicos organizados sobre os agentes decisórios, quanto por mecanismos mais sutis relacionados à assimetria informacional estrutural entre Administração Pública e mercado.

É precisamente nesse cenário que se insere a evolução normativa recente do regime de licitações no Brasil. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) surge como uma tentativa de aprimorar os mecanismos de controle, transparência e governança pública, buscando reduzir espaços de discricionariedade

excessiva, fortalecer instrumentos de planejamento e ampliar exigências de padronização e gestão de riscos. Em tese, tais inovações normativas podem ser compreendidas como uma resposta institucional às fragilidades identificadas tanto na captura por grupos de interesse quanto nos problemas decorrentes da assimetria informacional.

CAPÍTULO 2 –MOTIVAÇÕES DA TRANSIÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 À LEI Nº 14.133/2021

2.1 A insuficiência da Lei nº 8.666/1993 diante da evolução das contratações públicas

A Lei nº 8.666/1993, promulgada em 21 de junho de 1993, disciplinou o regime jurídico das licitações e dos contratos administrativos no Brasil por mais de trinta anos. Contudo, diante das transformações nas demandas da Administração Pública e das limitações apresentadas pelo diploma legal, especialmente quanto à promoção da transparência nas contratações públicas, ao enfrentamento de práticas de corrupção e à gestão mais eficiente dos contratos administrativos, tornou-se necessária a criação de um novo marco normativo. Nesse contexto, foi editada a Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que passou a substituir gradualmente a legislação anterior (De Carvalho; Santos, 2021).

Entre as principais críticas dirigidas ao regime jurídico anterior destaca-se o excessivo formalismo que permeava o procedimento licitatório. Embora a adoção de ritos rigorosos tivesse como finalidade reduzir a discricionariedade administrativa, assegurar a igualdade entre os concorrentes e conferir maior segurança às contratações públicas, a acumulação de exigências documentais e etapas sucessivas acabou produzindo efeitos contraproducentes. Segundo Tajra e Belchior (2021), os custos suportados pelas empresas para participar dos certames eram frequentemente incorporados aos preços ofertados à Administração, resultando no pagamento de preços mais elevados do que os praticados pelo mercado, enquanto o excesso de fases e medidas administrativas e judiciais, especialmente durante a habilitação e o julgamento das propostas, contribuía para tornar as licitações lentas e complexas.

Essa morosidade pode ser observada, sobretudo, no procedimento estabelecido pelos arts. 43 e 109 da Lei nº 8.666/1993. De acordo com o modelo então adotado, a Administração deveria examinar previamente a documentação de habilitação de todos os participantes e somente poderia abrir as propostas dos licitantes habilitados após o transcurso do prazo recursal ou o julgamento dos recursos eventualmente interpostos (art. 43, I a III.). Além disso, eram admitidos recursos autônomos contra as decisões de habilitação e contra o julgamento das propostas, ambos dotados de efeito suspensivo (art. 109, I, alíneas “a” e “b”; e § 2º). A esse procedimento somavam-se a necessidade de que na abertura dos envelopes contendo a

documentação para habilitação e as propostas, todos esses precisavam ser rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão (art. 43, §§ 1º e 2º) .

Nesse contexto, Trajano (2012) sustenta que o enrijecimento das regras, embora destinado a ampliar o controle das contratações públicas, não foi suficiente para impedir fraudes e atos de corrupção e, em determinadas situações, reduziu a eficiência administrativa e contribuiu para o encarecimento dos bens e serviços adquiridos pelo Estado. A complexidade procedimental também podia ser utilizada de maneira indevida, por meio da elaboração de editais ambíguos ou direcionados, da imposição de exigências desproporcionais de habilitação, da interpretação seletiva de falhas documentais e da utilização estratégica dos recursos administrativos. Nessas hipóteses, as formalidades deixavam de funcionar como instrumentos de proteção da isonomia e passavam a possibilitar o afastamento de concorrentes ou o favorecimento de determinados licitantes, preservando-se apenas uma aparência externa de legalidade.

Essa constatação evidencia importante paradoxo. Embora concebida para proteger a Administração Pública contra desvios de finalidade, a Lei nº 8.666/1993 acabou privilegiando o controle formal dos atos administrativos em detrimento da obtenção de resultados efetivos. Em muitos casos, a estrita observância das formalidades legais era suficiente para conferir aparência de legitimidade a procedimentos que, materialmente, encontravam-se direcionados para favorecer interesses privados, conforme discutido no capítulo anterior ao tratar da teoria da captura.

Outro aspecto amplamente criticado pela literatura jurídica refere-se à reduzida capacidade da vetusta legislação de incorporar mecanismos modernos de governança pública². A Lei nº 8.666/1993 foi concebida em um contexto no qual ainda não se encontravam consolidados institutos atualmente considerados essenciais para a gestão pública contemporânea, como gestão de riscos, programas de integridade, governança corporativa e planejamento estratégico das contratações. Como consequência, o diploma legal concentrava seus esforços no controle posterior da legalidade dos atos administrativos, deixando em segundo plano instrumentos preventivos capazes de reduzir a ocorrência de irregularidades antes mesmo da celebração dos contratos.

² A crítica à limitada incorporação de mecanismos contemporâneos de governança pelo regime anterior encontra respaldo em Madeline Rocha Furtado (2023) que destaca que a Lei nº 8.666/1993 não contemplava instrumentos estruturados de mapeamento e avaliação dos riscos inerentes às contratações públicas. Eduardo Azeredo Rodrigues (2023), por sua vez, identifica a existência de um problema crônico nas licitações brasileiras regidas pela Lei nº 8666/1993, reproduzindo o entendimento de Edgar Guimarães acerca das graves deficiências administrativas no planejamento das contratações e no controle de sua execução.

Além disso, a fragmentação do regime jurídico das contratações públicas contribuiu para aumentar a insegurança jurídica enfrentada pelos gestores públicos. Ao longo dos anos, a Lei nº 8.666/1993 passou a coexistir com outros diplomas normativos específicos, como a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade pregão, e a Lei nº 12.462/2011, responsável pela criação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Embora essas legislações buscassem conferir maior eficiência a determinadas espécies de contratação, sua coexistência acabou tornando o sistema normativo excessivamente complexo e de difícil aplicação, exigindo do administrador público o constante manejo de diferentes regimes jurídicos para situações semelhantes.

Também merece destaque a recorrente judicialização das controvérsias relacionadas à aplicação da Lei nº 8.666/1993. Como indicador da dimensão desse fenômeno, a edição nº 134 da série Jurisprudência em Teses, do STJ, dedicada exclusivamente aos crimes previstos na antiga Lei de Licitações, sistematizou 14 teses jurídicas e reuniu 67 referências a julgados, resultantes de pesquisa exaustiva na base jurisprudencial do referido Tribunal. As decisões abordaram questões como a contratação direta indevida, a fraude ao caráter competitivo do certame, a elevação arbitrária de preços, a prescrição e a competência para o julgamento dos crimes licitatórios (BRASIL, STJ, Jurisprudência em Tese, 2019). Embora esse levantamento não represente a totalidade dos processos envolvendo a Lei nº 8.666/1993, evidencia a quantidade e a diversidade das controvérsias que alcançaram as instâncias judiciais superiores. No campo administrativo, a multiplicidade de exigências formais, aliada à existência de disposições frequentemente abertas à interpretação, também favorecia impugnações e outras medidas judiciais relacionadas à habilitação, ao julgamento das propostas e à aplicação de sanções, ocasionando atrasos na conclusão dos certames e ampliando a insegurança jurídica para a Administração e para os particulares (Tajra; Belchior, 2021).

Diante desse panorama, verifica-se que, embora a Lei nº 8.666/1993 tenha representado importante avanço para a consolidação de um regime jurídico nacional das licitações e contratos administrativos, sua estrutura normativa se mostrou progressivamente insuficiente para atender às novas demandas da Administração Pública. O excesso de formalismo, a predominância de mecanismos repressivos em detrimento de instrumentos preventivos de governança, a fragmentação legislativa e as dificuldades operacionais verificadas ao longo de sua vigência evidenciaram a necessidade de um modelo mais moderno, orientado pelo planejamento, pela gestão de riscos, pela eficiência e pela

integridade nas contratações públicas. Somava-se a essas limitações a ausência de uma disciplina geral e sistematizada destinada à prevenção e à resolução consensual das controvérsias decorrentes dos contratos administrativos, circunstância que frequentemente conduzia os conflitos à esfera judicial e dificultava a adoção de soluções mais céleres, técnicas e adequadas à continuidade da contratação. Nesse contexto, tornava-se necessário adotar uma nova perspectiva normativa que, além de admitir a utilização de métodos extrajudiciais de solução de conflitos, aptos a reduzir a litigiosidade e preservar a continuidade da execução contratual, também fosse voltada ao fortalecimento da governança, do planejamento, da transparência e da gestão de riscos, privilegiando mecanismos preventivos capazes de reduzir as oportunidades de captura e aumentar a eficiência das contratações públicas.

2.2 A Lei nº 14.133/2021 e a modernização do regime jurídico das licitações públicas

As limitações verificadas durante a vigência da Lei nº 8.666/1993 evidenciaram a necessidade de reformulação do regime jurídico das contratações públicas brasileiras. Não se tratava apenas de atualizar procedimentos administrativos, mas de adequar a legislação às transformações experimentadas pela Administração Pública nas últimas décadas, incorporando práticas voltadas à governança³, ao planejamento, à gestão de riscos e ao fortalecimento da integridade institucional. Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que passou a instituir um novo marco normativo para as licitações e contratos administrativos.

Diferentemente da legislação anterior, cuja preocupação estava concentrada, em grande medida, na observância de procedimentos formais⁴, o maior aprofundamento do tema

³ Para a compreensão da ideia de governança no âmbito das licitações e contratações públicas, é importante destacar a lição de Cristiana Fortini e Ariane Shermam, que, ao examinarem a governança pública, reproduzem o conceito adotado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual "Governança [...] relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas" (FORTINI; SHERMAM, 2017, p. 31). As autoras ressaltam, também, que a governança tem por finalidade gerenciar riscos estratégicos, administrar conflitos internos, fortalecer os sistemas de controle e ampliar a transparência, constituindo instrumento preventivo voltado ao aperfeiçoamento da gestão pública e à promoção da integridade, especialmente no combate à corrupção (FORTINI; SHERMAM, 2017).

⁴ Entre as manifestações do formalismo procedimental presente na Lei nº 8.666/1993, podem ser mencionadas: a apresentação separada da documentação de habilitação e das propostas em envelopes, cuja abertura deveria ocorrer em ato público, com lavratura de ata circunstanciada, assinatura dos presentes e rubrica de todos os documentos pelos licitantes e pela comissão (art. 43, I a III e §§ 1º e 2º); a análise prévia da documentação de habilitação de todos os participantes antes da abertura das propostas (arts. 27 a 31 e 43, I a III); e a existência de momentos recursais autônomos contra a habilitação ou inabilitação e contra o julgamento das propostas, ambos dotados de efeito suspensivo (art. 109, I, "a" e "b", e § 2º) (BRASIL, Lei nº 8.666/1993). Tais exigências desempenhavam funções legítimas de controle, publicidade e preservação da isonomia, mas sua incidência cumulativa contribuía para a rigidez e o prolongamento do procedimento licitatório.

foi objeto de análise no tópico anterior, a nova lei buscou estruturar um modelo orientado por resultados, conferindo maior importância ao planejamento das contratações, à eficiência administrativa e à prevenção de irregularidades. Portanto, a Lei nº 14.133/2021 foi concebida como um instrumento capaz de integrar os princípios constitucionais da Administração Pública às modernas práticas de gestão pública, oferecendo um regime jurídico mais coerente com a crescente complexidade das contratações estatais (Remedio, 2021).

A concretização dessa mudança pode ser observada na criação do Contrata+Brasil, plataforma digital instituída em 2025 como módulo integrado ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, com fundamento no procedimento auxiliar de credenciamento previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021. Por meio da plataforma, os órgãos públicos divulgam suas necessidades e os fornecedores cadastrados apresentam diretamente suas propostas, permitindo, inicialmente, a contratação de microempreendedores individuais para pequenos reparos e de fornecedores de alimentos. Ao mesmo tempo em que simplifica o acesso às contratações públicas, o modelo mantém instrumentos de planejamento e controle preventivo, como o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos. Desse modo, a experiência demonstra, concretamente, como a nova legislação permite combinar eficiência, ampliação da competitividade, planejamento e gerenciamento de riscos, integrando os princípios constitucionais da Administração Pública às modernas práticas de gestão pública (CARRIJO; SILVA, 2025).

Nesse sentido, a nova legislação não representa uma ruptura absoluta com o regime anterior. Ao contrário, preserva diversos princípios já consolidados pelas antigas legislações, ao mesmo tempo em que incorpora instrumentos modernos voltados ao aperfeiçoamento da gestão das contratações públicas (Vieira; Puerari, 2021).

Além disso, uma das principais mudanças promovidas pela Lei nº 14.133/2021 foi a unificação do regime jurídico das contratações públicas. Durante muitos anos, a disciplina normativa encontrava-se dispersa entre a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, responsável pela regulamentação do pregão, e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Outra inovação relevante foi o fortalecimento da fase preparatória da licitação. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 concentrava grande parte de sua disciplina nas fases externas do procedimento licitatório, a nova legislação atribui especial importância ao planejamento da contratação. O legislador parte da premissa de que muitas irregularidades verificadas durante a execução dos contratos decorrem de falhas existentes antes mesmo da publicação do edital,

razão pela qual passou a exigir a elaboração de documentos técnicos destinados a justificar a necessidade da contratação e reduzir riscos administrativos.

Quadro 2 – Comparação entre a fase interna da Lei nº 8.666/1993 e a fase preparatória da Lei nº 14.133/2021

Etapa ou aspecto	Lei nº 8.666/1993 – Fase interna	Lei nº 14.133/2021 – Fase preparatória
Reconhecimento da fase e centralidade do planejamento	A Lei nº 8.666/1993 não empregava expressamente a denominação “fase interna”, expressão utilizada para identificar os atos realizados pela Administração antes da divulgação do edital. Conforme o art. 38, caput, o procedimento iniciava-se com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização da autoridade competente, a indicação sucinta do objeto e o recurso próprio para a despesa. Embora previsse providências preparatórias nos arts. 7º, 14, 15, 38 e 40, o planejamento não figurava expressamente entre os princípios relacionados no art. 3º.	A Lei nº 14.133/2021 reconhece expressamente a fase preparatória como a primeira fase do processo licitatório, conforme o art. 17, I, e determina, no art. 18, caput, que ela seja caracterizada pelo planejamento e contemple as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação. Além disso, o art. 5º inclui o planejamento entre os princípios aplicáveis às licitações, enquanto o art. 11, parágrafo único, atribui à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e por seu alinhamento ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias.
Estruturação do planejamento: identificação da necessidade, estudo das alternativas e definição do objeto, das quantidades e do valor estimado	O art. 38, caput, exigia a autorização da autoridade competente e a indicação sucinta do objeto, mas não previa um documento geral destinado à formalização e à fundamentação da demanda. Nas obras e nos serviços, os arts. 6º, IX, e 7º, § 2º, I e II, exigiam projeto básico elaborado com fundamento em estudos técnicos preliminares e acompanhado de orçamento detalhado. Nas compras, os arts. 14 e 15, § 7º, I e II, determinavam a adequada caracterização do objeto, sua especificação completa e a definição das quantidades com base no consumo e na utilização prováveis. O art. 15, IV e V, também tratava do parcelamento e da observância dos preços praticados no mercado. Não havia, contudo, um estudo técnico preliminar com conteúdo mínimo e aplicação geral destinado a identificar o problema público,	O planejamento pode ter origem no documento de formalização da demanda mencionado no art. 12, VII, e deve partir da descrição da necessidade da contratação, exigida pelo art. 18, I. Em seguida, o Estudo Técnico Preliminar, definido pelo art. 6º, XX, e disciplinado pelo art. 18, § 1º, deve demonstrar o problema a ser resolvido, analisar as soluções disponíveis e concluir sobre a viabilidade técnica e econômica da contratação. O levantamento de mercado e a justificativa da solução escolhida são exigidos pelo art. 18, § 1º, V, enquanto os incisos IV e VI do mesmo parágrafo tratam das estimativas de quantidades e do valor da contratação, acompanhadas de memórias de cálculo e documentos de suporte. Escolhida a solução, o objeto será definido por termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme os arts. 6º, XXIII a

	comparar as soluções disponíveis e justificar a alternativa escolhida.	XXVI, e 18, II. A pesquisa de preços deverá observar os parâmetros estabelecidos pelo art. 23.
Compatibilidade orçamentária e alinhamento ao planejamento institucional	Nas obras e nos serviços, o art. 7º, § 2º, III, condicionava a licitação à existência de previsão de recursos orçamentários suficientes para assegurar o pagamento das obrigações assumidas no exercício financeiro. O inciso IV do mesmo dispositivo exigia, quando fosse o caso, que o produto da contratação estivesse contemplado nas metas do Plano Plurianual. Para as compras, o art. 14 exigia a indicação dos recursos orçamentários destinados ao pagamento. A lei anterior, contudo, não previa um plano geral de contratações destinado a reunir e organizar antecipadamente as demandas administrativas.	O art. 18, caput, determina que a fase preparatória seja compatível com as leis orçamentárias e com o Plano de Contratações Anual, sempre que esse instrumento for elaborado. O art. 12, VII e § 1º, estabelece que o plano poderá ser elaborado a partir dos documentos de formalização das demandas, com o objetivo de racionalizar as contratações, garantir seu alinhamento ao planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. Além disso, o art. 18, § 1º, II, determina que o Estudo Técnico Preliminar demonstre a previsão da contratação no plano anual ou apresente a justificativa pertinente.
Análise e tratamento dos riscos	A Lei nº 8.666/1993 não instituía uma etapa geral e expressa de identificação e tratamento dos riscos capazes de comprometer a licitação ou a execução do contrato. O art. 6º, IX, “b”, determinava que o projeto básico apresentasse soluções suficientemente detalhadas para minimizar reformulações posteriores, enquanto a alínea “c” exigia informações que permitissem a elaboração do plano de licitação e de gestão da obra. Essas previsões, entretanto, não constituíam um sistema geral de gestão de riscos aplicável às contratações públicas.	O art. 18, X, inclui expressamente na fase preparatória a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Além da identificação e do tratamento preventivo desses eventos, o art. 22 permite que o edital contemple matriz de alocação de riscos, distribuindo entre a Administração e o contratado a responsabilidade por determinados acontecimentos supervenientes. Nas contratações de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, essa matriz é obrigatória, conforme o art. 22, § 3º.
Modelagem da licitação e elaboração dos instrumentos convocatórios e contratuais	A Administração deveria definir a forma de condução e execução da futura contratação. O art. 10 disciplinava os regimes de execução das obras e dos serviços, o art. 22 estabelecia as modalidades licitatórias e o art. 45 tratava dos tipos de licitação e dos critérios de julgamento. As condições de participação e habilitação deveriam observar os arts. 27 a 31, enquanto o art. 40 determinava que o edital previsse, entre outros elementos, o objeto,	O art. 18, VII e VIII, determina que a fase preparatória defina o regime de fornecimento ou execução, a modalidade licitatória, o critério de julgamento e o modo de disputa, demonstrando a adequação e a eficiência da combinação escolhida para a seleção da proposta mais vantajosa. Conforme o art. 18, III, também devem ser estabelecidas as condições de execução e pagamento, as garantias exigidas e ofertadas e as condições de

	os prazos, as condições de participação, os critérios de julgamento, as condições de pagamento, o recebimento do objeto e as sanções aplicáveis. Os arts. 55, 56 e 73 disciplinavam, respectivamente, as cláusulas necessárias do contrato, as garantias e o recebimento do objeto. Nos termos dos arts. 38, I, e 40, § 2º, o edital, o projeto básico ou executivo, o orçamento estimado, a minuta contratual e as especificações complementares deveriam integrar o processo. Embora essas escolhas fossem realizadas na fase interna, a lei não exigia expressamente uma demonstração integrada da eficiência da combinação entre modalidade, critério de julgamento, regime de execução e demais condições do certame.	recebimento. O art. 18, IX, exige motivação circunstanciada das condições do edital, especialmente quanto à qualificação técnica e econômico-financeira, aos critérios de pontuação das propostas técnicas e à participação de empresas em consórcio. O termo de referência deve apresentar, nos termos do art. 6º, XXIII, “e” a “g”, os modelos de execução e gestão contratual e os critérios de medição e pagamento. Por fim, os incisos V e VI do art. 18 incluem na fase preparatória a elaboração do edital e da minuta contratual, enquanto o art. 25, caput, estabelece que o instrumento convocatório deverá conter as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos, às penalidades, à fiscalização, à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.
Controle jurídico prévio	O art. 38, parágrafo único, determinava que as minutas dos editais, contratos, acordos, convênios e demais ajustes fossem previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração. O controle jurídico concentrava-se, portanto, especialmente nos instrumentos convocatórios e contratuais elaborados durante a fase interna.	Nos termos do art. 53, caput, ao final da fase preparatória, o processo deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico, que realizará o controle prévio de legalidade da contratação. O § 1º do mesmo artigo determina que o parecer examine o processo conforme critérios objetivos, apresente seus pressupostos fáticos e jurídicos e utilize linguagem simples e compreensível. O art. 53, § 4º, estende esse controle às contratações diretas, aos acordos, termos de cooperação, convênios e demais ajustes. Já o § 5º permite a dispensa da análise jurídica nas hipóteses previamente definidas pela autoridade jurídica máxima competente, consideradas a baixa complexidade, o reduzido valor, a entrega imediata ou a utilização de documentos previamente padronizados.
Encerramento da fase interna ou preparatória	Após a elaboração dos documentos, a aprovação das minutas pela assessoria jurídica e a autorização da autoridade competente, o edital era divulgado na forma do art. 21. A publicação do instrumento convocatório	Encerrada a instrução técnica e jurídica, o art. 53, § 3º, determina que o processo seja encaminhado à autoridade competente, que poderá autorizar a divulgação do edital. De acordo com o art. 17, II, a divulgação do instrumento

	marcava o encerramento da fase interna e o início da fase externa. Conforme o art. 40, § 1º, o edital deveria ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedisse.	convocatório constitui uma fase própria do processo licitatório, posterior à fase preparatória. O art. 54, caput, estabelece que a publicidade será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas.
--	--	--

Fonte: Lei nº 8.666/1993, Lei nº 14.133/2021, Autoria própria, 2026

Essa mudança evidencia uma alteração significativa na lógica do controle administrativo. Em vez de concentrar esforços exclusivamente na fiscalização posterior da legalidade dos atos, a Lei nº 14.133/2021 procura fortalecer mecanismos preventivos capazes de reduzir a ocorrência de irregularidades ainda na fase de planejamento. Essa perspectiva aproxima-se dos modernos modelos de governança pública, que privilegiam a identificação antecipada de riscos em detrimento da simples repressão de ilícitos já consumados.

Também merece destaque a ampliação dos mecanismos de transparência. A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), prevista no art. 174 da Lei nº 14.133/2021, representa uma das principais inovações do novo regime jurídico. Concebido como plataforma oficial de divulgação dos atos relacionados às contratações públicas, o portal busca centralizar informações relativas a editais, contratos, atas de registro de preços, planos de contratação e demais documentos pertinentes ao procedimento licitatório.

A instituição do PNCP procura enfrentar uma das principais fragilidades identificadas na legislação anterior: a dispersão das informações relativas às contratações públicas. Ao reunir dados provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em um ambiente eletrônico único, a nova lei pretende ampliar a transparência, facilitar o controle social e fortalecer a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização da Administração Pública.

Além da ampliação da publicidade, a Lei nº 14.133/2021 promoveu alterações relevantes na estrutura procedimental das licitações. Entre elas destaca-se a reorganização das fases do certame, que passaram a compreender a fase preparatória, divulgação do edital, apresentação das propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação (art. 17, da Lei 14.133/2021).

A adoção da denominada inversão de fases, priorizou o julgamento das propostas antes da análise da habilitação. Essa alteração representa importante mecanismo de racionalização do procedimento licitatório, permitindo que apenas os licitantes efetivamente

classificados sejam submetidos à fase de habilitação, reduzindo custos administrativos e conferindo maior eficiência ao processo de seleção da proposta mais vantajosa (DE AZEVEDO, 2021).

Ademais, entre as diversas inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, também houve a substituição da Comissão Permanente de Licitação pela figura singular do agente de contratação como regra para a condução do certame. Essa alteração foi concebida como mecanismo destinado a fortalecer a segregação de funções, ampliar a responsabilização dos agentes públicos e conferir maior eficiência à condução dos procedimentos licitatórios.

A nova legislação também promoveu modificações nas modalidades de licitação, extinguindo a tomada de preços e o convite e introduzindo o diálogo competitivo como modalidade destinada às contratações de elevada complexidade técnica. Nos termos do art. 6º, XLII, da Lei nº 14.133/2021, o diálogo competitivo possibilita que a Administração estabeleça discussões com licitantes previamente selecionados para desenvolver soluções capazes de atender às necessidades da contratação, somente sendo apresentadas as propostas finais após a conclusão dessa etapa de diálogo.

A introdução dessa modalidade demonstra a preocupação do legislador em adaptar o regime jurídico das licitações às contratações contemporâneas, muitas das quais envolvem soluções tecnológicas e técnicas altamente especializadas. Em vez de impor previamente todas as especificações do objeto contratado, a Administração passa a construir, juntamente com o mercado, alternativas capazes de atender de forma mais eficiente às necessidades públicas, preservando, ao mesmo tempo, a competitividade e a isonomia entre os participantes.

Outra inovação relevante foi a ampliação dos critérios de julgamento das propostas. Além do menor preço, da melhor técnica, melhor técnica e preço e maior lance, a Lei nº 14.133/2021 em seu art. 33, passou a admitir critérios como maior desconto, maior retorno econômico e melhor conteúdo artístico, permitindo que a Administração escolha o critério mais adequado às peculiaridades de cada contratação ⁵. Busca-se, com isso, superar a

⁵ Os critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/2021 são aplicados conforme a natureza do objeto e o resultado pretendido pela Administração. No critério de menor preço ou maior desconto, vence a proposta que represente o menor dispêndio, desde que atenda aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos no edital, não se admitindo, portanto, a escolha de proposta mais barata que seja tecnicamente inadequada (art. 34). O critério de melhor técnica ou conteúdo artístico é empregado quando a qualidade técnica, científica ou artística constitui o elemento principal da contratação, sendo avaliadas exclusivamente as propostas dessa natureza, com prêmio ou remuneração previamente definidos (art. 35). Na técnica e preço, a escolha decorre da ponderação entre a qualidade da proposta técnica e o preço ofertado, segundo critérios objetivos fixados no edital, podendo a técnica representar até 70% da pontuação total; sua utilização depende de estudo técnico preliminar que demonstre a relevância da qualidade para o atendimento da necessidade administrativa (art. 36). A avaliação técnica

excessiva rigidez da legislação anterior, que frequentemente conduzia à contratação de propostas formalmente mais baratas, mas incapazes de proporcionar os melhores resultados para a Administração Pública.

Percebe-se, portanto, que a Lei nº 14.133/2021 procurou enfrentar diversas fragilidades historicamente atribuídas à Lei nº 8.666/1993 mediante a adoção de instrumentos voltados ao planejamento, à transparência, à governança e à eficiência administrativa. Todavia, embora a Nova Lei de Licitações e contratos tenha muitos méritos, principalmente no quesito de reunir normas esparsas de licitação em único dispositivo legal, bem como se propor a dar um melhor detalhamento à fase preparatória da licitação, ela também é alvo de críticas (DALLARI, 2021).

2.3 Os limites das inovações da Lei nº 14.133/2021 no enfrentamento da corrupção

Conforme demonstrado, a Lei nº 14.133/2021 foi concebida com o com a finalidade de sanar diversas limitações verificadas durante a vigência da Lei nº 8.666/1993. Contudo, a simples alteração legislativa não é suficiente para assegurar, por si só, maior integridade nas licitações.

Um dos problemas mais recorrentes do regime anterior dizia respeito à limitada transparência das contratações públicas. Embora a publicidade sempre tenha figurado entre os princípios fundamentais da atividade administrativa, as informações relativas às licitações encontravam-se dispersas entre inúmeros portais eletrônicos e diários oficiais, dificultando tanto a fiscalização pelos órgãos de controle quanto o acompanhamento pela sociedade.

Situação ainda mais preocupante era observada em diversos Municípios de pequeno porte durante a vigência da Lei nº 8.666/1993. Na ausência de imprensa oficial própria, as limitações orçamentárias ou de estrutura tecnológica adequada, era comum que os avisos de licitação fossem afixados apenas em murais localizados nas dependências das Prefeituras, restringindo significativamente o alcance da publicidade. Embora o art. 21 da Lei nº 8.666/1993 determinasse que os avisos contendo os resumos dos editais fossem publicados, conforme o caso, no Diário Oficial e em jornal diário de grande circulação no Estado e, quando houvesse, também em jornal de circulação no Município ou na região, a efetividade

considera, entre outros elementos, a experiência e a capacitação do licitante, a metodologia de execução, a qualificação da equipe e o desempenho em contratações anteriores, podendo ser realizada por banca especializada (arts. 37 e 38). Por fim, o maior retorno econômico é aplicado exclusivamente aos contratos de eficiência, nos quais vence a proposta capaz de proporcionar a maior economia líquida à Administração, calculada pela diferença entre a economia estimada e a remuneração pretendida pelo contratado, cujo pagamento fica vinculado à economia efetivamente alcançada (art. 39) (DI PIETRO, 2026, p. 1096-10101).

dessa exigência era frequentemente comprometida pela realidade de inúmeras localidades brasileiras (BRASIL, Lei nº 8.666/1993).

Em diversas regiões menos desenvolvidas do país, especialmente no interior, inexistiam jornais de grande circulação com abrangência regional capazes de alcançar um número expressivo de potenciais interessados. Não raras vezes, os periódicos disponíveis possuíam circulação extremamente limitada ou sequer existiam, tornando o cumprimento da exigência legal meramente formal. Como consequência, a divulgação das licitações acabava restrita a um público reduzido, dificultando a ampliação da competitividade e comprometendo a transparência do procedimento licitatório. Esse cenário favorecia, inclusive, a concentração de informações entre fornecedores habituais da Administração, reduzindo as oportunidades de participação de novos interessados e enfraquecendo um dos principais objetivos da licitação: a promoção da ampla concorrência (CIRQUEIRA, 2019).

Com o intuito de enfrentar essa fragmentação, a Lei nº 14.133/2021 instituiu o PNCP, concebido como ambiente oficial destinado à divulgação centralizada das informações relativas às contratações públicas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como outrora mencionado, a expectativa do legislador foi transformar o portal em instrumento de fortalecimento da transparência, da publicidade e do controle social, permitindo maior acesso às informações relativas aos editais, contratos, atas de registro de preços e demais atos praticados durante o procedimento licitatório.

Todavia, a implementação prática desse instrumento ainda enfrenta importantes desafios. Em auditoria realizada sobre os registros constantes do Portal Nacional de Contratações Públicas, no período de agosto de 2021 a junho de 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 53/2025, divulgou que verificou que, embora o sistema tenha apresentado significativa expansão desde sua criação, persistem inconsistências capazes de comprometer sua finalidade institucional.

O Acórdão nº 53/2025 apontou, entre outros problemas, a ausência de informações relativas à esfera de governo, omissões quanto aos critérios de julgamento e aos modos de disputa adotados, além da existência de registros contendo valores estimados ou homologados nulos e resultados de licitações não publicados. Nesse sentido, o levantamento também identificou aumento no percentual de registros contendo inconsistências, que passou de 73,3% (2021–2023) para 86,4% (2021–2024), evidenciando a persistência dos problemas supracitados.

Além disso, observou-se que os valores divulgados referentes às atas de registro de preços frequentemente não contemplam todos os órgãos participantes da contratação, comprometendo a confiabilidade dos dados disponibilizados ao público. Tais constatações demonstram que, embora o PNCP represente importante avanço normativo, sua efetividade ainda depende do aprimoramento dos mecanismos de alimentação, fiscalização e padronização das informações disponibilizadas pelos entes públicos.

Situação semelhante pode ser observada em relação às práticas de governança e integridade introduzidas pela nova legislação. Inspirada em modelos contemporâneos de gestão pública, a Lei nº 14.133/2021 passou a enfatizar a necessidade de gerenciamento de riscos, fortalecimento dos controles internos e adoção de programas de integridade, deslocando o foco da atuação administrativa para uma perspectiva preventiva.

Entretanto, a efetividade dessas medidas encontra limitações estruturais importantes (BARBOSA et al., 2021). A implementação dos mecanismos de governança previstos na Lei nº 14.133/2021 pressupõe que os entes federativos disponham de capacidade administrativa, recursos tecnológicos e servidores qualificados para operacionalizar as novas exigências legais. Essa realidade, contudo, mostra-se distante da situação vivenciada por grande parte dos municípios brasileiros, especialmente aqueles de pequeno porte, que frequentemente enfrentam escassez de recursos humanos especializados e limitações financeiras para implementar estruturas de governança compatíveis com as exigências da nova legislação.

Outra crítica frequentemente associada à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é a ampliação do rol de princípios expressamente previstos na nova legislação, juristas como Marçal Justen Filho (2020) sustentam que o excesso de princípios expostos no art. 5º da Lei 14.133/2021 podem produzir efeito contrário ao pretendido pelo legislador. Segundo o autor, a multiplicidade de diretrizes interpretativas tende a ampliar a burocracia e a imposição de critérios mais rigorosos e complexos.

Essa preocupação também é compartilhada por Pinheiro e Telis (2024), que argumentam que uma legislação excessivamente detalhada pode produzir um fenômeno paradoxal: ao mesmo tempo em que busca ampliar a transparência e a segurança jurídica, acaba criando novas dificuldades interpretativas e operacionais. Isso pois, a proliferação de princípios, conceitos jurídicos indeterminados e exigências procedimentais pode gerar ambiente de elevada insegurança para os gestores públicos, tornando mais dificultoso a aplicação uniforme da legislação.

Essa crítica aproxima-se da análise desenvolvida por Carlos Ari Sundfeld em sua obra *Direito Administrativo para Céticos* (2012). Ao examinar o uso inflacionado de princípios no Direito Administrativo, o autor adverte para o risco de que normas excessivamente abertas sejam utilizadas como fórmulas genéricas de justificação, substituindo a identificação das regras aplicáveis, a análise concreta dos fatos e a demonstração das consequências da decisão. Esse fenômeno, frequentemente relacionado ao denominado hiperprincipiologismo, permite que princípios de conteúdo amplo sejam selecionados conforme o resultado previamente desejado, conferindo aparência jurídica a decisões insuficientemente fundamentadas (SUNDFELD, 2012). A própria Lei nº 14.133/2021 intensifica esse problema sob uma perspectiva quantitativa, ao reunir, em seu art. 5º, 22 princípios aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos. Nesse cenário, essa lógica pode tanto gerar burocratização defensiva quanto permitir o uso seletivo de princípios para justificar a restrição da competitividade, a flexibilização de exigências ou outras escolhas favoráveis a interesses determinados. Por isso, os princípios do art. 5º não devem funcionar como autorizações abstratas para qualquer decisão, mas ser concretizados à luz das regras legais, das circunstâncias do caso e de motivação capaz de demonstrar a adequação e as consequências práticas da medida adotada.

Essas críticas revelam aspecto relevante para a presente pesquisa. Embora a Lei nº 14.133/2021 represente inequívoco avanço em relação ao regime jurídico anterior, sua aplicação concreta continua marcada por vícios operacionais, baixa qualidade da informação e pouca utilização de instrumentos que poderiam tornar a contratação pública mais inteligente e mais eficiente (BENTO, Wesley, 2026).

CAPÍTULO 3 – DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

3.1 Críticas às Comissões Permanentes de Licitação e o surgimento da figura do agente de contratação

Conforme mencionado alhures, embora a Lei nº 8.666/1993 tenha representado importante avanço na sistematização das contratações públicas, o modelo instituído revelou, ao longo do tempo, limitações relevantes, especialmente quanto à sua capacidade de prevenir irregularidades estruturais nos procedimentos licitatórios. Dentre os aspectos posteriormente reformulados pela Lei nº 14.133/2021, destaca-se a posição ocupada pelas Comissões Permanentes de Licitação, responsáveis pela condução de atos centrais da fase externa do certame.

No regime da extinta lei licitatória de 1993, a comissão de licitação era compreendida como órgão colegiado incumbido de receber, examinar e julgar os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. A comissão possuía três incumbências principais: decidir sobre pedidos de inscrição no registro cadastral, bem como sua alteração ou cancelamento; decidir sobre a habilitação preliminar dos interessados; e julgar e classificar as propostas apresentadas pelos licitantes habilitados (PEREIRA JÚNIOR, 2002, p. 533). Essa lógica encontrava fundamento direto no art. 6º, XVI, da Lei nº 8.666/1993:

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

[...]

XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (BRASIL, Lei nº 8.666/1993)

Mais adiante, o art. 51 da revogada lei estabelecia a composição mínima e os requisitos gerais para sua constituição:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação (BRASIL, Lei nº 8.666/1993)

Percebe-se, portanto, que a Comissão Permanente de Licitação desempenhava papel decisivo no procedimento licitatório. Ainda que a homologação e a adjudicação fossem atos

atribuídos à autoridade competente, a comissão concentrava praticamente toda a condução da fase externa do certame, pois recebia os envelopes, examinava a habilitação, julgava e classificava as propostas, promovia diligências e realizava o primeiro exame dos recursos administrativos. Desse modo, o resultado da licitação era, em grande medida, construído a partir das decisões adotadas pelo colegiado. Cabe ressaltar a atuação das Comissões Permanentes de Licitação, conforme disposto no quadro a seguir:

Quadro 3 – A participação das Comissões Permanentes de Licitação na fase externa do certame

Etapas da fase externa	Competência da Comissão Permanente de Licitação	Fundamentação legal (Lei nº 8.666/1993)
Recebimento dos envelopes	Recebia os envelopes contendo a documentação de habilitação e as propostas apresentadas pelos licitantes, procedendo à abertura conforme a modalidade licitatória.	Art. 43, I
Habilitação	Examinava a documentação apresentada pelos licitantes e deliberava acerca de sua habilitação ou inabilitação, verificando o atendimento das exigências do edital.	Arts. 43, I e II; 27 a 31
Julgamento das propostas	Analisava a conformidade das propostas com o edital, promovia sua classificação ou desclassificação e aplicava os critérios objetivos de julgamento previstos no instrumento convocatório.	Art. 43, III, IV e V; arts. 44 e 45
Classificação das propostas	Classificava as propostas válidas segundo o critério de julgamento adotado, identificando a proposta mais vantajosa para a Administração.	Art. 43, IV e V
Diligências	Podia promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta ou da habilitação.	Art. 43, §3º
Recursos administrativos	Recebia os recursos interpostos pelos licitantes, analisava sua admissibilidade, podia exercer juízo de retratação e, caso mantivesse a decisão, encaminhava o recurso à autoridade superior.	Art. 109, §§3º e 4º
Adjudicação	Não era, como regra, ato próprio da comissão. Após o julgamento e a fase recursal, encaminhava o procedimento à autoridade competente para deliberação quanto à adjudicação.	Art. 43, VI

Homologação	Não realizava a homologação. Encaminhava o procedimento licitatório à autoridade competente, a quem cabia verificar a regularidade do certame e homologá-lo.	Art. 43, VI
--------------------	--	-------------

Fonte: Lei nº 8.666/1993, Autoria própria, 2026.

Embora a participação das Comissões Permanentes fosse regra em grande parte das modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, especialmente na concorrência, tomada de preços, convite⁶ e concurso, o pregão, disciplinado pela Lei nº 10.520/2002, já apresentava lógica distinta, pois atribuía a condução do certame ao pregoeiro, auxiliado por equipe de apoio. Essa diferenciação demonstra que, antes mesmo da Lei nº 14.133/2021, o ordenamento jurídico brasileiro já experimentava modelos menos dependentes da comissão colegiada tradicional.

A atuação colegiada, evidentemente, não foi concebida sem justificativa. A presença de três membros buscava reduzir decisões arbitrárias, ampliar a publicidade interna dos atos e dificultar que uma única pessoa controlasse o resultado do certame. Nesse sentido, Marçal Justen Filho explica que:

A pluralidade de membros visa a reduzir a arbitrariedade e os juízos subjetivos. Amplia-se a publicidade de decisões, na medida em que a pluralidade de membros dificulta o sigilo. Enfim, partilha-se o poder entre diversas pessoas, na presunção de que essa solução reduz o arbítrio (JUSTEN FILHO, 2014, p. 909).

Todavia, a prática administrativa revelou que a colegialidade, por si só, não assegurava decisões mais técnicas, imparciais ou resistentes à corrupção. O problema não estava necessariamente na existência de uma comissão, mas na concentração de competências relevantes em um mesmo órgão decisório, formado muitas vezes por servidores sem capacitação específica em licitações e contratos administrativos. Assim, embora a comissão fosse formalmente composta por três membros, eventual influência indevida sobre esse núcleo decisório poderia repercutir diretamente sobre o resultado do procedimento. A jurisprudência do TCU ilustrou bem essa preocupação. No Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, o TCU destacou que uma das principais atribuições da comissão de licitação, especialmente em certames do tipo menor preço, consistiu em verificar a conformidade das propostas com os preços correntes no mercado, a fim de evitar que eventual conluio entre licitantes passe despercebido e cause prejuízo ao erário. No mesmo

⁶ Excepcionalmente, na modalidade convite, a Lei nº 8.666/1993 admitia a substituição da comissão de licitação por um único servidor formalmente designado, desde que se tratasse de pequena unidade administrativa e houvesse insuficiência de pessoal disponível (art. 51, § 1º) (BRASIL, Lei 8666/93).

precedente, o Tribunal afirmou ser pacífica a responsabilidade solidária dos membros da comissão quando caracterizado dano decorrente de irregularidades nas fases de habilitação e julgamento das propostas (BRASIL, TCU, Acórdão nº 1.235/2004, Plenário).

No mesmo sentido, a jurisprudência do TCU registra outros precedentes de responsabilização de membros de comissão por falhas graves, fraude à licitação e superfaturamento, como os Acórdãos nº 519/1999 – Segunda Câmara⁷, nº 57/2003 – Plenário, nº 58/2005 – Plenário, nº 2.407/2010 – Plenário e nº 400/2011 – Plenário. Tais julgados evidenciam que a comissão não podia atuar de modo meramente formal ou passivo diante de irregularidades perceptíveis no procedimento, pois sua função legal envolvia efetivo juízo de controle sobre documentos, propostas e critérios de julgamento.

Outro aspecto amplamente criticado dizia respeito à fragilidade dos requisitos legais para a composição das comissões. O art. 51 da Lei nº 8.666/1993 exigia apenas que a comissão fosse composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes da Administração. Contudo, a lei não esclarecia com precisão o que deveria ser compreendido como “servidor qualificado”, tornando-se um conceito indeterminado que demandaria, para maior objetividade da norma, da presença de regulamento infralegal – decreto regulamentar, o que não chegou a ocorrer durante a vigência da lei revogada. Outrossim, a habilitação do membro qualificado sequer era requerida, apenas é exigida expertise sobre o objeto da licitação, ou seja, que o sujeito tenha algum conhecimento do objeto que será licitado e não necessariamente do processo licitatório. (JUSTEN FILHO, Marçal. 2014, p. 909). Na prática, isso permitia que servidores sem preparo técnico adequado fossem designados para desempenhar funções altamente complexas, envolvendo análise documental, julgamento de propostas, interpretação do edital e enfrentamento de recursos administrativos. O despreparo, sem dúvida, induziria mais fácil a comissão ao erro, ou a deixaria mais vulnerável diante de pressões de licitantes ou de autoridades públicas.

Cristiana Fortini (2019), ao tratar da responsabilização dos agentes envolvidos nas contratações públicas, também chama atenção para o paradoxo existente no regime anterior:

⁷ No Acórdão nº 519/1999 – Segunda Câmara, o TCU examinou a atuação da Comissão de Licitação da Delegacia Federal de Agricultura no Ceará na Carta-Convite nº 13/1996, destinada à aquisição de equipamentos de informática. A comissão deu prosseguimento ao certame e aceitou propostas com preços superiores aos praticados no mercado, embora lhe competisse verificar a compatibilidade dos valores ofertados. O Tribunal considerou que a irregularidade poderia ter sido evitada mediante simples pesquisa de preços e que, constatada a excessividade, todas as propostas deveriam ter sido desclassificadas. Em razão da omissão, o presidente e os demais membros da comissão foram responsabilizados solidariamente pelo prejuízo causado ao erário, não sendo acolhida a alegação de ausência de capacitação técnica para o exercício da função (BRASIL, TCU, Acórdão nº 519/1999, Segunda Câmara).

ao mesmo tempo em que os membros das comissões eram expostos a elevado risco funcional, nem sempre recebiam capacitação compatível com a complexidade das atribuições desempenhadas. Essa deficiência se revela ainda mais evidente quando se observa que normas posteriores à edição da antiga Lei de Licitações, como o Decreto nº 3.555/2000, que regulamentava o pregão presencial, condicionavam o exercício da função de pregoeiro à realização de capacitação específica (FORTINI, 2019). Em contrapartida, exigência equivalente não era prevista, com o mesmo grau de precisão, para os membros das Comissões Permanentes de Licitação, apesar da relevância e da complexidade das atribuições por eles exercidas.

Sob a perspectiva da teoria da captura outrora exposta, esse cenário revela especial relevância. Considerando a concepção de Stigler (1971), segundo o qual grupos privados buscam influenciar instituições públicas em benefício de interesses econômicos específicos, a Comissão Permanente de Licitação podia representar ponto sensível de vulnerabilidade institucional. Isso porque decisões capazes de favorecer determinado licitante, como a interpretação de exigências de habilitação, a aceitação de documentos, a classificação de propostas e a apreciação inicial de recursos, encontravam-se concentradas justamente no órgão responsável pelo processamento da fase externa.

A análise de Laffont e Tirole (1993) também contribui para essa compreensão, ao demonstrar que a assimetria informacional entre o Estado e os agentes privados pode favorecer processos de captura. Em licitações complexas, a Administração frequentemente depende de informações técnicas ou mercadológicas que os particulares dominam com maior profundidade. Quando essa assimetria se combina com uma comissão pouco capacitada ou excessivamente concentradora de decisões, amplia-se o risco de que interesses privados influenciem o julgamento administrativo sem que isso apareça, de imediato, como violação formal da lei.

Diante do exposto, é clarividente que tais críticas impulsionaram a reformulação da dinâmica na gestão licitatória promovida pela Lei nº 14.133/2021. A nova legislação substituiu a Comissão Permanente de Licitação, como regra geral de condução do certame, pela figura do agente de contratação⁸. Ao mesmo tempo, passou a exigir critérios mais

⁸ Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, Lei nº 14.133/2021).

objetivos⁹ de designação dos agentes públicos envolvidos nas contratações, conforme o art. 7º, incluindo atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público.

Isso não significa, contudo, que a atuação colegiada tenha desaparecido. A Lei nº 14.133/2021 manteve a comissão de contratação, mas deixou de tratá-la como regra geral. Sua atuação passa a ser excepcional, especialmente nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, hipótese em que o agente de contratação poderá ser substituído por comissão formada por, no mínimo, três membros, nos termos do art. 8º, §2º. Além disso, no diálogo competitivo, a condução deve ser realizada por comissão de contratação composta por pelo menos três servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, conforme art. 32, XI.

Quadro 4 – Modelos de condução da fase externa da licitação previstos nas Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021

Aspecto	Lei nº 8.666/1993 – Comissão Permanente de Licitação (CPL)	Lei nº 14.133/2021 – Comissão de Contratação	Lei nº 14.133/2021 – Agente de Contratação
Fundamentação legal	Arts. 6º, XVI; 43; 51 e 109 da Lei nº 8.666/1993.	Arts. 6º, L; 7º; 8º; 17, §2º; 28; 32, XI; e 51 da Lei nº 14.133/2021.	Arts. 6º, LX; 7º; e 8º, caput e §§ 1º, 3º, 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021.

⁹ Nos termos do art. 7º da Lei nº 14.133/2021, os agentes públicos designados para o desempenho das funções essenciais às contratações devem: a) ser, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração; b) possuir atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação comprovada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; e c) não possuir vínculo capaz de comprometer sua imparcialidade, não podendo ser cônjuges ou companheiros de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem manter com eles parentesco, consanguíneo ou por afinidade, até o terceiro grau, ou relações de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil. A autoridade responsável pela designação também deve observar o princípio da segregação de funções, evitando que o mesmo agente atue simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos. Especificamente quanto ao agente de contratação, o art. 8º da Lei nº 14.133/2021 determina que sua escolha recaia sobre servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração, não empregando, nesse caso, a expressão “preferencialmente” (BRASIL, Lei nº 14.133/2021).

Atuação na condução da licitação	A Comissão Permanente de Licitação constituía a regra geral para a condução da fase externa da licitação, sendo responsável pelo recebimento dos documentos e propostas, habilitação, julgamento, classificação e processamento dos recursos, cabendo à autoridade competente a adjudicação e a homologação.	Estrutura colegiada de atuação excepcional, destinada a substituir o agente de contratação nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais (art. 8º, §2º), além de conduzir obrigatoriamente a modalidade diálogo competitivo (art. 32, XI).	A atuação colegiada deixa de ser a regra. A condução do procedimento passa a ser atribuída, em regra, ao agente de contratação (art. 8º, caput).
Etapas em que atua	Recebimento da documentação e das propostas; habilitação; julgamento; classificação; diligências; processamento dos recursos administrativos; e encaminhamento do procedimento para adjudicação e homologação pela autoridade competente.	Quando designada, exerce as atribuições conferidas ao agente de contratação durante a fase externa da licitação, conduzindo o processamento do certame até o encaminhamento à autoridade competente para homologação.	Atua durante a fase externa, coordenando a apresentação de propostas e lances, o julgamento, a habilitação, a negociação e a fase recursal, além de promover diligências e impulsionar os demais atos necessários ao andamento do procedimento. Ao final, encaminha o processo à autoridade competente para o encerramento da licitação.
Modalidades licitatórias em que atua como regra	A atuação da comissão era a regra nas modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, especialmente concorrência, tomada de preços, convite e concurso, ressalvadas as peculiaridades do pregão, disciplinado por legislação própria.	A comissão não é regra geral nas modalidades licitatórias. Sua atuação obrigatória aparece no diálogo competitivo (art. 32, XI). Nas demais hipóteses, a condução ordinária compete ao agente de contratação, admitindo-se comissão nos casos previstos em lei, como licitações de bens e serviços especiais (art. 8º, §2º).	Constitui o modelo geral de condução das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021, ressalvadas as hipóteses específicas previstas na própria lei. No pregão, recebe a denominação de pregoeiro.
Composição e requisitos dos membros	Comissão composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois servidores pertencentes aos quadros permanentes da Administração (art. 51, caput). A lei exigia servidores qualificados, mas não estabelecia critérios objetivos de formação, certificação ou capacitação específica.	Comissão composta por, no mínimo, três membros (art. 8º, §2º). Os integrantes devem observar os requisitos do art. 7º, incluindo atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público, além da ausência de vínculos capazes de comprometer sua imparcialidade.	Trata-se de atuação individual. O agente deve ser designado pela autoridade competente entre servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração (art. 8º). Além disso, deverá possuir atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo, bem como não possuir

			vínculos capazes de comprometer sua imparcialidade.
Responsabilidade dos membros	Os membros respondiam solidariamente pelos atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente estivesse devidamente fundamentada e registrada em ata (art. 51, §3º).	A comissão de contratação também responde solidariamente pelos atos praticados, ressalvada a posição individual divergente devidamente fundamentada e registrada em ata (art. 8º, §2º). Já o agente de contratação responde individualmente pelos atos que pratica, salvo quando induzido a erro pela equipe de apoio (art. 8º, §1º).	Responde individualmente pelos atos que pratica, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe de apoio. A existência da equipe não transfere a ela o poder decisório atribuído ao agente de contratação (art. 8º, §1º)

Fonte: Lei nº 8.666/1993, Lei nº 14.133/2021, Autoria própria, 2026

A alteração promovida pela Lei nº 14.133/2021 não deve ser compreendida como simples substituição nominal da Comissão Permanente de Licitação por uma figura singular. Como já mencionado, no regime anterior parcela significativa da fase externa do certame era conduzida por um órgão colegiado, cujos membros deliberavam conjuntamente e respondiam solidariamente pelos atos praticados pela comissão, ressalvada a posição individual divergente, fundamentada e registrada em ata (art. 51, §3º, da Lei nº 8.666/1993). Assim, a pluralidade de integrantes não significava, necessariamente, maior segregação funcional, pois diversas competências permaneciam acumuladas no mesmo órgão que possuía atuação conjunta. Com a nova legislação, a comissão foi substituída, como regra, pela atuação singular do agente de contratação, designado entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração, a quem compete tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, impulsionar o procedimento e executar as atividades necessárias ao seu regular desenvolvimento até a homologação (art. 8º, caput, da Lei nº 14.133/2021).

A adoção de uma figura unipessoal, entretanto, não implicou a concentração das atribuições anteriormente exercidas pela comissão. Ao contrário, a nova disciplina promoveu uma redistribuição de competências entre diferentes agentes públicos, reduzindo o acúmulo de funções decisórias em um único núcleo de atuação. Nesse contexto, o agente de contratação conta com o auxílio da equipe de apoio, podendo as avaliações de natureza eminentemente técnica ser atribuídas a comissão de contratação ou a banca especialmente designada, conforme a complexidade do objeto. Além disso, os recursos administrativos,

quando não reconsiderados, são submetidos à autoridade competente, à qual também incumbe a prática dos atos finais do procedimento, como a adjudicação e a homologação da licitação.

A condução do certame, portanto, deixa de ser exercida permanentemente por um colegiado e passa a ser individualizada em um agente responsável, que deverá ser auxiliado por equipe de apoio e poderá contar com o assessoramento jurídico e do controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução da lei (art. 8º, §§1º e 3º, da Lei nº 14.133/2021). No pregão, esse agente recebe a designação específica de pregoeiro (art. 8º, §5º). Além disso, sua escolha deve observar os critérios estabelecidos pelo art. 7º, especialmente a existência de atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação comprovada por certificação profissional, bem como a ausência de vínculos capazes de comprometer sua imparcialidade (art. 7º, I a III, da Lei nº 14.133/2021).

A inovação também repercute sobre o regime de responsabilização. Enquanto os membros da antiga comissão respondiam solidariamente pelos atos colegiados, o agente de contratação responde individualmente pelos atos que pratica, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe de apoio (art. 8º, §1º, da Lei nº 14.133/2021). A atuação colegiada, todavia, não foi completamente eliminada, mas passou a ocorrer nas hipóteses previstas pela nova legislação. Nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão composta por, no mínimo, três membros, que responderão solidariamente pelos atos praticados, ressalvada a posição individual divergente devidamente fundamentada e registrada em ata (art. 8º, §2º, da Lei nº 14.133/2021). No diálogo competitivo, por sua vez, a condução do procedimento por comissão de contratação formada por, pelo menos, três servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração é obrigatória (art. 32, XI, da Lei nº 14.133/2021).

Desse modo, é evidente que essa reformulação dialoga diretamente com o princípio da segregação de funções, pois procura distribuir competências entre diferentes agentes administrativos, reduzir conflitos de interesse e diminuir os pontos de vulnerabilidade à captura econômica. Resta examinar, contudo, se essa alteração normativa, por si só, é suficiente para funcionar como ferramenta efetiva de combate à corrupção ou se sua eficácia depende da implementação concreta de mecanismos institucionais de capacitação e controle.

3.2 A repercussão do princípio da segregação de funções na novel Lei Licitatória

Embora o princípio da segregação de funções já fosse aplicado pelos órgãos de controle antes da promulgação da Lei nº 14.133/2021¹⁰, sua positivação expressa como diretriz estruturante das contratações públicas representa uma das principais inovações do novo regime licitatório. Na Lei nº 8.666/1993, a expressão “segregação de funções” não aparecia de forma expressa, mas alguns dispositivos já revelavam preocupação semelhante. É o caso do art. 9º, que vedava a participação direta ou indireta, na licitação ou na execução da obra, serviço ou fornecimento de bens, do autor do projeto básico ou executivo. Tratava-se de uma forma inicial de separação de atribuições, destinada a impedir que o mesmo sujeito participasse de etapas distintas e potencialmente conflitantes do procedimento. Nesse sentido, Di Pietro (2026, p. 1003) observa que, embora o princípio já pudesse ser extraído do regime anterior, sua incorporação como diretriz normativa expressa somente ocorreu com a Lei nº 14.133/2021, o que, decerto, impulsiona sua aplicabilidade.

A Nova Lei de Licitações conferiu maior densidade normativa a esse princípio. O art. 5º incluiu a segregação de funções entre os princípios aplicáveis às licitações e aos contratos administrativos, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, transparência e outros vetores de governança pública. Além disso, o art. 7º, §1º, determinou que a autoridade máxima do órgão ou entidade deverá observar o princípio da segregação de funções ao promover a gestão por competências e ao designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei. O objetivo é impedir que o mesmo agente público atue simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos, reduzindo a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação (BRASIL, Lei nº 14.133/2021).

Dessa forma, a segregação de funções pode ser compreendida como técnica de controle interno baseada na divisão de responsabilidades entre diferentes agentes públicos. Seu propósito não é apenas distribuir tarefas burocráticas, mas evitar que um único servidor ou setor concentre poderes capazes de planejar, executar, fiscalizar e validar o mesmo procedimento administrativo. Conforme dispõe o Tribunal de Contas da União em sua

¹⁰ A aplicação do princípio da segregação de funções antes da Lei nº 14.133/2021 já era reconhecida pelo Tribunal de Contas da União em diversos julgados. No Acórdão nº 3.360/2007, a Segunda Câmara recomendou, “em observância ao princípio da segregação das funções”, a adoção de medidas para que a fiscalização de obra não fosse realizada pela mesma empresa contratada para executá-la. Em sentido semelhante, no Acórdão nº 3.067/2005, a Primeira Câmara determinou a observância do princípio contábil e administrativo da segregação de funções, com a adoção de controles que impedissem a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato. Posteriormente, no Acórdão nº 747/2013, o TCU reforçou a necessidade de segregação de funções nos processos de aquisição de bens e serviços, a fim de evitar que a pessoa responsável pela solicitação participasse da condução do processo licitatório, integrando comissões de licitação ou equipes de apoio nos pregões (BRASIL. Tribunal de Contas da União).

Cartilha “Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU” (BRASIL, TCU, 2024, p. 147), a participação de diferentes atores em um mesmo processo de trabalho permite que inconsistências sejam detectadas, questionadas e corrigidas, ampliando a transparência, a rastreabilidade dos atos e a prevenção de irregularidades.

Marçal Justen Filho também relaciona a segregação de funções à limitação do poder administrativo por meio de sua própria repartição interna. Para o autor:

O princípio da segregação de funções reflete a concepção da limitação do poder pelo próprio poder. Implica a vedação à concentração de atribuições em um único sujeito e a exigência do fracionamento do exercício de um poder decisório entre uma multiplicidade de agentes estatais.

[...]

A segregação de funções implica o fracionamento do exercício das atribuições inerentes a essa competência e a sua distribuição entre órgãos e agentes diversos. Há uma redução da concentração de atribuições e a pluralidade de sujeitos envolvidos propicia a redução do poder individual, ampliando-se os mecanismos de controle da atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2023, p. 131-132).

Essa lógica representa mudança significativa em relação ao modelo anteriormente adotado. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 atribuía à Comissão Permanente de Licitação a condução de parcela expressiva da fase externa do certame, a Lei nº 14.133/2021 distribui competências entre diferentes sujeitos: autoridade competente, agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, assessoria jurídica, controle interno, gestor do contrato e fiscais contratuais. A repartição dessas atribuições cria sucessivas camadas de controle, dificultando que decisões relevantes sejam tomadas sem possibilidade de revisão, acompanhamento ou responsabilização.

Nesse ponto, é importante distinguir a expressão “agentes da licitação” da figura específica do “agente de contratação”. A primeira deve ser compreendida em sentido amplo, abrangendo todos os agentes públicos que participam das diversas fases do processo de contratação, desde o planejamento até a fiscalização contratual. Incluem-se, nesse grupo, os responsáveis pela elaboração dos documentos preparatórios, os pareceristas jurídicos, os integrantes do controle interno, a autoridade competente, os fiscais e gestores do contrato, a equipe de apoio e, quando cabível, a comissão de contratação. Por essa razão, o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece requisitos gerais para esses agentes, exigindo, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, com atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

O agente de contratação, por sua vez, constitui espécie dentro desse gênero mais amplo. Nos termos do art. 8º da Lei nº 14.133/2021, trata-se da pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento e executar as atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. No pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro, conforme art. 8º, §5º. Já nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação composta por, no mínimo, três membros, hipótese em que haverá responsabilidade solidária pelos atos praticados, ressalvada a posição individual divergente fundamentada e registrada em ata.

A jurisprudência acerca da aplicação do princípio da segregação de funções na Lei nº 14.133/2021 ainda se encontra em consolidação, o que se justifica pela recente vigência plena da nova legislação. Todavia, o TCU já tem utilizado o princípio como parâmetro concreto de controle da atuação administrativa. No Acórdão nº 6.389/2025, a Segunda Câmara do TCU apontou irregularidade na atuação de um mesmo agente responsável pela condução do pregão e pela elaboração de documentos da fase interna da licitação, entendendo que tal acumulação afronta os arts. 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, TCU, Acórdão nº 6.389/2025, Segunda Câmara). Em sentido semelhante, no Acórdão nº 3.432/2025, a Primeira Câmara do TCU considerou que a designação de um mesmo agente para atuar simultaneamente em funções de planejamento e execução viola a segregação de funções prevista no art. 7º, §1º, da Nova Lei de Licitações (BRASIL, TCU, Acórdão nº 3.432/2025, Primeira Câmara).

Esses precedentes demonstram que a segregação de funções não deve ser tratada como princípio meramente abstrato. Ao contrário, ela incide diretamente sobre a organização interna dos órgãos públicos e dos agentes competentes envolvidos com a execução da licitação, limitando a acumulação de atribuições entre fases sensíveis do procedimento licitatório. A separação entre fase preparatória e fase externa, por exemplo, impede que o mesmo agente que participou da definição do objeto, da elaboração do termo de referência ou da estimativa de preços seja também responsável pela condução do certame competitivo. Com isso, busca-se reduzir a possibilidade de direcionamento do edital, ocultação de falhas e validação de decisões previamente tomadas sem controle efetivo.

Fase do processo licitatório	Natureza da fase	Atuação do agente de contratação	Observações sobre outros agentes	Fundamentação legal
Fase preparatória	Fase interna	O agente de contratação não deve concentrar a elaboração dos documentos técnicos da contratação, como estudo técnico preliminar, termo de referência, projeto básico, estimativa de preços e minuta do edital. Sua atuação, quando existente, deve ser limitada ao acompanhamento ou apoio procedimental, em respeito à segregação de funções.	A fase preparatória deve ser conduzida pelos demais agentes licitatórios, setores técnicos responsáveis pelo planejamento da contratação, com apoio da assessoria jurídica e dos órgãos de controle interno, quando necessário.	Arts. 5º; 7º, §1º; e 17, I, da Lei nº 14.133/2021
Divulgação do edital de licitação	Início da fase externa	A partir da divulgação do edital, o agente de contratação passa a exercer papel central na condução do procedimento, acompanhando o trâmite do certame, dando impulso aos atos necessários e zelando pelo cumprimento das regras editalícias.	A publicação do edital deve observar os instrumentos de publicidade previstos na nova lei, especialmente o Portal Nacional de Contratações Públicas.	Arts. 8º, caput; 17, II; e 54 da Lei nº 14.133/2021

Pedidos de esclarecimento e impugnações ao edital	Fase externa	O agente de contratação pode receber, examinar e decidir pedidos de esclarecimento e impugnações, podendo solicitar subsídios aos setores técnicos ou jurídicos responsáveis pela elaboração do edital e dos documentos preparatórios.	Quando a controvérsia envolver questão técnica ou jurídica, a decisão não deve ser tomada isoladamente pelo agente, sendo recomendável apoio do setor competente.	Art. 8º, caput, da Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 11.246/2022
Apresentação de propostas e lances	Fase externa	Conduz a sessão pública, recebe as propostas e, quando for o caso, coordena a etapa de lances, garantindo a observância das regras do edital, da competitividade e da isonomia entre os licitantes.	No pregão, o agente de contratação responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.	Arts. 8º, caput e §5º; 17, III, da Lei nº 14.133/2021
Julgamento das propostas	Fase externa	Analisa a conformidade das propostas com o edital, verifica sua aceitabilidade, promove a classificação ou desclassificação e aplica o critério de julgamento previamente definido.	Pode solicitar manifestação técnica quando a análise da proposta depender de conhecimento especializado sobre o objeto licitado.	Arts. 8º, caput; 17, IV; 33 e 59 da Lei nº 14.133/2021
Negociação com o primeiro colocado	Fase externa	Após o julgamento, pode negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado, buscando aprimorar o resultado da contratação em favor da Administração.	A negociação deve respeitar os limites do edital, a isonomia e a vinculação ao procedimento licitatório.	Art. 61 da Lei nº 14.133/2021

Habilitação	Fase externa	Verifica a documentação do licitante vencedor ou dos licitantes convocados, analisando o atendimento das exigências de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.	A habilitação, como regra, ocorre após o julgamento das propostas, salvo quando houver inversão de fases devidamente prevista no edital.	Arts. 17, V e §1º; e 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021
Saneamento de falhas	Fase externa	Pode admitir o saneamento de falhas ou complementar informações, desde que não haja alteração substancial da proposta nem violação à isonomia entre os licitantes.	O saneamento deve servir para preservar propostas válidas e evitar formalismo excessivo, sem permitir inclusão indevida de documento essencial apresentado fora do momento adequado.	Arts. 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021
Fase recursal	Fase externa	Recebe as intenções de recurso, verifica sua admissibilidade conforme o rito aplicável, possibilita a apresentação de razões e contrarrazões e encaminha a matéria à autoridade competente quando não houver reconsideração.	A autoridade superior permanece responsável pela decisão final do recurso, quando o agente de contratação não reconsiderar sua decisão.	Arts. 17, VI e 165 da Lei nº 14.133/2021

Encaminhamento para homologação	fase externa	Concluídas as etapas anteriores, o agente de contratação encaminha o processo devidamente instruído à autoridade competente, para que esta decida pela homologação, anulação, revogação ou retorno dos autos para saneamento.	A homologação não é ato do agente de contratação, mas da autoridade competente.	Arts. 8º, caput; 17, VII; e 71 da Lei nº 14.133/2021
Homologação	Ato final da autoridade competente	O agente de contratação não homologa o certame. Sua atuação vai até o encaminhamento do procedimento para decisão da autoridade competente.	A autoridade competente poderá homologar, determinar saneamento, revogar ou anular o procedimento, conforme o caso.	Art. 71 da Lei nº 14.133/2021

Fonte: Lei nº 14.133/2021, Autoria própria, 2026.

Desse modo, observa-se que a criação do agente de contratação não representa mera substituição formal da Comissão Permanente de Licitação, mas integra um esforço de reorganização funcional do procedimento licitatório. A intenção do legislador foi impedir que planejamento, condução, julgamento, controle e homologação permanecessem concentrados no mesmo núcleo decisório. Essa repartição de competências relaciona-se diretamente ao princípio da segregação de funções, pois busca reduzir a possibilidade de ocultação de erros, fraudes e conflitos de interesse no decorrer da contratação.

Entretanto, a análise da estrutura instituída pela Lei nº 14.133/2021 revela que a segregação de funções não elimina integralmente os riscos de captura identificados no regime anterior. Embora diversas competências tenham sido redistribuídas entre diferentes órgãos e agentes públicos, parcela significativa das decisões compreendidas entre o recebimento das propostas e o encaminhamento para homologação permanece concentrada no agente de contratação. Em outras palavras, o legislador ampliou os mecanismos de governança e

controle, mas preservou uma figura central responsável pela condução da fase competitiva do certame.

Esse aspecto merece atenção quando analisado sob a ótica da captura licitatória. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a captura não pressupõe necessariamente o controle de todo o procedimento administrativo; basta que o agente privado consiga influenciar decisões estratégicas capazes de alterar o resultado da contratação. Na perspectiva de Stigler (1971), grupos econômicos podem utilizar seu poder financeiro e organizacional para influenciar agentes responsáveis pela tomada de decisões públicas, enquanto Laffont e Tirole (1993) demonstram que a assimetria informacional existente entre a Administração e os particulares amplia as oportunidades de interferência privada. Assim, ainda que a segregação de funções represente importante avanço institucional, ela não elimina as condições que favorecem a captura, razão pela qual o agente de contratação permanece como potencial alvo de tentativas de cooptação por interesses privados. Essa vulnerabilidade se torna especialmente relevante por sua atuação na etapa em que se desenvolve a disputa entre os licitantes, sobretudo nas contratações de maior complexidade técnica, nas quais os particulares frequentemente detêm conhecimentos especializados, informações mercadológicas e domínio tecnológico superiores aos disponíveis à Administração. Tal circunstância intensifica a assimetria informacional e pode ampliar a capacidade dos agentes privados de influenciar o processo decisório. De igual modo, a distribuição interna de competências não neutraliza o poder econômico e organizacional das empresas interessadas na contratação, que permanecem aptas a mobilizar recursos financeiros, técnicos, políticos e institucionais para exercer pressão ou influência sobre os responsáveis pelas decisões estratégicas ao longo do procedimento licitatório.

Isso não significa afirmar que a Lei nº 14.133/2021 tenha reproduzido as fragilidades do regime anterior. Ao contrário, a exigência de qualificação técnica, a definição mais precisa das competências e o fortalecimento dos controles preventivos representam avanços relevantes. Todavia, a substituição da atuação colegiada pela condução ordinária do certame por um único agente também pode gerar vulnerabilidades, pois reduz a possibilidade de revisão imediata das decisões por outros membros do próprio órgão responsável pela licitação. Em uma comissão, a pluralidade de agentes favorecia o confronto de entendimentos, a identificação de equívocos e a correção recíproca de falhas; na atuação individual, erros de interpretação ou decisões inadequadas podem passar despercebidos, especialmente quando a equipe de apoio e os órgãos de controle não atuam de maneira efetiva. Além disso, o agente

de contratação ainda concentra decisões capazes de influenciar o resultado do certame, como a análise das propostas, da habilitação, das diligências e do saneamento de falhas. Assim, sob a perspectiva da teoria da captura, verifica-se que a reforma legislativa mitigou, mas não eliminou, os riscos de influência indevida, cuja prevenção ainda depende da atuação concreta dos controles, do apoio técnico e da adequada capacitação dos agentes.

Com o objetivo de verificar se essas inovações normativas têm produzido reflexos concretos na prática administrativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes de administração atuantes nos processos de licitações em três municípios de Minas Gerais com diferentes contingentes populacionais, buscando compreender de que forma a reorganização promovida pela Lei nº 14.133/2021 tem sido percebida na realidade dos órgãos públicos. Para tanto, foram selecionados Municípios de ínfimo, pequeno e médio porte, a saber, Marliéria, com 4.796 habitantes (BRASIL, IBGE, 2025), Ponte Nova, com 59.638 habitantes (BRASIL, IBGE, 2025), e Governador Valadares, com 257.172 habitantes (BRASIL, IBGE, 2022), respectivamente. A escolha por Municípios com diferentes estruturas administrativas permitiu identificar se os desafios decorrentes da implementação da nova legislação variam conforme a capacidade institucional de cada ente federativo.

Para facilitar a exposição dos resultados, os entrevistados serão identificados, ao longo deste trabalho, como Entrevista 1¹¹, Entrevista 2¹² e Entrevista 3¹³. A Entrevista 1 foi realizada com assistente técnico designado como agente de contratação no Município de Marliéria; a Entrevista 2, com agente de contratação do Município de Ponte Nova; e a Entrevista 3, com agente de administração, que integra a Comissão Permanente de Licitação do Município de Governador Valadares.

As respostas obtidas revelam, inicialmente, um consenso entre os entrevistados quanto ao aumento das responsabilidades atribuídas ao agente de contratação em comparação ao modelo anteriormente disciplinado pela Lei nº 8.666/1993. Em todos os Municípios pesquisados, reconheceu-se que a nova legislação conferiu maior protagonismo ao agente de contratação, tornando-o responsável pela condução do procedimento licitatório e ampliando sua esfera de responsabilização pelos atos praticados. A percepção empírica, portanto, confirma aquilo que a doutrina já apontava: a substituição da comissão permanente pela figura do agente de contratação não representou mera alteração terminológica, mas verdadeira

¹¹ Vide Apêndice 1

¹² Vide Apêndice 2

¹³ Vide Apêndice 3

redefinição das atribuições e da responsabilidade funcional dos agentes envolvidos no procedimento licitatório.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à percepção dos entrevistados acerca da atuação do agente único. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha buscado conferir maior eficiência procedimental mediante a individualização da condução do certame, as entrevistas evidenciam que essa opção legislativa não é percebida de forma uniforme na prática administrativa. A participante da Entrevista 2, agente de contratação de Ponte Nova, entende que a atuação individual proporciona maior celeridade e eficiência, desde que acompanhada de adequada capacitação e mecanismos de governança. Essa percepção encontra fundamento no fato de que as decisões colegiadas, por dependerem de um processo deliberativo permeado pelo confronto de argumentos, pela formação de consenso e pela manifestação de diversos integrantes, tendem a demandar maior tempo para sua adoção. Em contrapartida, a atuação singular do agente de contratação, ainda que exercida de forma monocrática, permite maior rapidez na tomada de decisões e no impulso do procedimento, favorecendo a celeridade, compreendida um dos princípios elencados no art. 5º da Lei 14.333/21. Em sentido diverso, os participantes das Entrevistas 3 e 1, vinculados, respectivamente, aos Municípios de Governador Valadares e Marliéria, demonstraram preocupação com a concentração da responsabilidade em um único agente, destacando que a atuação colegiada favorece a identificação de equívocos, reduz riscos decisórios e distribui de forma mais equilibrada a responsabilidade funcional.

Essa divergência, contudo, não representa uma contradição propriamente dita. Ao contrário, evidencia que a eficiência decorrente da centralização das decisões depende das condições estruturais existentes em cada Administração Pública. Enquanto municípios que dispõem de setores técnicos mais consolidados conseguem compatibilizar a atuação individual do agente de contratação com mecanismos de controle e assessoramento, municípios com equipes reduzidas tendem a perceber maior vulnerabilidade decorrente da concentração das atribuições.

Essa constatação se torna ainda mais evidente quando analisada a distribuição prática das funções entre os agentes envolvidos na contratação pública. Na Entrevista 2, verificou-se que no Município de Ponte Nova se observa uma clara divisão de competências entre os setores requisitantes, equipe de compras, agentes de contratação, equipe de apoio, pareceristas e autoridade competente, demonstrando elevado grau de segregação funcional ao longo de todo o procedimento. Na Entrevista 3, referente à Governador Valadares, embora também

exista repartição das atribuições entre diferentes agentes, verificou-se intensa cooperação entre o agente de contratação e a equipe de apoio, especialmente na elaboração dos editais, análise documental e condução dos procedimentos. Já a Entrevista 1 revelou que, em Marliéria, por outro lado, a reduzida estrutura administrativa faz com que o próprio setor de licitações concentre praticamente toda a condução do processo, ocasionando sobrecarga de funções e dificultando uma segregação mais efetiva das atividades.

Esse resultado empírico revela aspecto particularmente relevante para a presente pesquisa. Embora a Lei nº 14.133/2021 estabeleça a segregação de funções como princípio estruturante das contratações públicas, sua concretização depende da capacidade organizacional do ente público. Nos Municípios de menor porte, a limitação do quadro de servidores, a rotatividade de agentes públicos e a insuficiência de profissionais qualificados dificultam a plena implementação desse modelo organizacional, fazendo com que, muitas vezes, um número reduzido de servidores concentre diversas atribuições ao longo do procedimento licitatório. Tal realidade demonstra que a efetividade da segregação de funções não decorre exclusivamente da previsão normativa, exigindo também investimentos em estrutura administrativa, capacitação permanente e profissionalização dos agentes públicos.

Também chama atenção o fato de que todos os entrevistados reconheceram a segregação de funções como importante instrumento de prevenção de irregularidades e de fortalecimento do combate à corrupção. Embora existam divergências quanto ao grau de centralização desejável das decisões, houve consenso no sentido de que a distribuição das atribuições entre diferentes agentes aumenta a transparência, favorece a fiscalização recíproca, amplia a rastreabilidade dos atos administrativos e reduz a probabilidade de práticas ilícitas. Ao mesmo tempo, as entrevistas revelam que a mera previsão legal não basta para assegurar esses resultados. Conforme destacado pelos próprios agentes, a efetividade desse modelo depende da existência de servidores qualificados, preferencialmente efetivos, de controles internos atuantes e de adequada estrutura administrativa, fatores que condicionam a correta implementação da segregação de funções prevista na Lei nº 14.133/2021.

Nesse viés, Michelle Marry Marques da Silva e Cristiana Fortini (2025) observam que os mecanismos de controle consistem em práticas institucionais voltadas à distribuição de responsabilidades e à prestação de contas pelos agentes públicos, funcionando como instrumentos de fiscalização e de fortalecimento da governança administrativa. Para as autoras, a profissionalização dos agentes responsáveis pelas contratações públicas constitui fator indispensável ao aprimoramento da gestão contratual, uma vez que servidores

devidamente capacitados tendem a conduzir os procedimentos com maior eficiência, identificar situações de risco, irregularidades e fraudes com mais facilidade e selecionar fornecedores de maneira mais criteriosa, fortalecendo a credibilidade das contratações públicas. Elas ressaltam, ainda, que parcela significativa das irregularidades decorrem do despreparo técnico dos agentes públicos, razão pela qual a capacitação permanente deve ser compreendida como importante mecanismo de prevenção da corrupção. (SILVA; FORTINI, 2025).

Portanto, a repercussão do princípio da segregação de funções na Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendida em duas dimensões. Em primeiro lugar, como avanço normativo, por estabelecer limites à concentração de atribuições e fortalecer a governança das contratações públicas. Em segundo lugar, como desafio institucional, uma vez que sua efetividade depende da existência de servidores qualificados, estruturas administrativas suficientes, controles internos atuantes e adequada distribuição de competências. Dessa forma, a segregação de funções constitui instrumento relevante de prevenção da corrupção, mas sua capacidade de combater a captura licitatória dependerá da forma como será concretamente implementada pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar em que medida o princípio da segregação de funções, associado à substituição da Comissão Permanente de Licitação pela figura singular do agente de contratação, constitui instrumento efetivo de prevenção à corrupção e à captura nos procedimentos regidos pela Lei nº 14.133/2021. A investigação partiu da aparente tensão existente entre a distribuição das competências ao longo do processo licitatório e a concentração, em um único agente, de parcela significativa das decisões tomadas durante sua fase competitiva.

Inicialmente, verificou-se que a corrupção nas contratações públicas não pode ser compreendida apenas como resultado de condutas individuais ou do pagamento direto de vantagens indevidas. O fenômeno também se manifesta por meio de mecanismos mais complexos, como a influência de grupos econômicos sobre a elaboração dos instrumentos convocatórios, a manipulação dos critérios de julgamento, a formação de cartéis, o direcionamento dos certames e a cooptação das próprias instâncias responsáveis pelo controle. A teoria da captura mostrou-se, nesse sentido, um instrumento adequado para explicar como decisões administrativas formalmente válidas podem ser afastadas de sua finalidade pública e direcionadas à satisfação de interesses privados.

A análise do regime instituído pela Lei nº 8.666/1993 demonstrou que o rigor formal característico da legislação anterior não foi suficiente para impedir a ocorrência de fraudes e desvios. Embora as exigências procedimentais buscassem limitar a discricionariedade dos agentes públicos e preservar a igualdade entre os licitantes, o excesso de formalidades contribuiu para a morosidade dos certames e, em determinados casos, permitiu que procedimentos materialmente direcionados conservassem uma aparência externa de legalidade. Somavam-se a esse cenário a fragmentação normativa, as deficiências de planejamento e a reduzida incorporação de mecanismos contemporâneos de governança e gestão de riscos.

A Lei nº 14.133/2021 representou avanço relevante ao deslocar parte da preocupação legislativa do controle exclusivamente repressivo para a prevenção das irregularidades. O fortalecimento da fase preparatória, a valorização do planejamento, a gestão de riscos, a ampliação da transparência, a profissionalização dos agentes e a previsão expressa da segregação de funções evidenciam a tentativa de construir um modelo mais racional e orientado por resultados. Todavia, o estudo demonstrou que a inovação normativa não é

capaz, isoladamente, de transformar a realidade das contratações públicas, especialmente quando os órgãos responsáveis por sua implementação não dispõem de estrutura administrativa, recursos humanos e mecanismos de controle compatíveis com as exigências legais.

No que se refere especificamente à substituição da Comissão Permanente de Licitação pelo agente de contratação, constatou-se que a alteração não possui caráter meramente terminológico. A nova legislação modificou a forma de distribuição das responsabilidades e individualizou a condução da fase externa do procedimento. Esse modelo pode proporcionar maior celeridade, facilitar a identificação do responsável pelos atos praticados e reduzir a diluição da responsabilidade que eventualmente ocorria nas deliberações colegiadas. Por outro lado, a atuação individual diminui o confronto imediato de entendimentos existentes nas comissões e pode fazer com que equívocos, interpretações inadequadas ou decisões influenciadas por interesses externos deixem de ser identificados quando a equipe de apoio e os órgãos de controle não atuarem de maneira efetiva.

Apesar da repartição de atribuições entre os responsáveis pelo planejamento, pela assessoria jurídica, pelo controle interno, pela fiscalização contratual e pela homologação, o agente de contratação permanece responsável por decisões capazes de influenciar diretamente o resultado da disputa, e agora sem compartilhar essa responsabilidade em um órgão colegiado. A análise das propostas, o julgamento, a realização de diligências, o saneamento de falhas e a verificação da habilitação constituem momentos estratégicos do procedimento. Sob a perspectiva da teoria da captura, não é necessário que o particular controle todas as fases da contratação; a influência sobre um agente responsável por decisões determinantes pode ser suficiente para comprometer a competição e a seleção da proposta mais vantajosa.

Os resultados da pesquisa de campo confirmaram que os efeitos da nova legislação variam de acordo com a capacidade institucional de cada ente público. Em Ponte Nova, a existência de uma divisão mais clara entre setores requisitantes, equipe de compras, agentes de contratação, equipe de apoio, pareceristas e autoridade competente favorece a concretização da segregação de funções e permite que a atuação individual seja compatibilizada com mecanismos de controle e assessoramento. Em Governador Valadares, verificou-se a distribuição das competências, acompanhada de intensa cooperação entre o agente responsável e a equipe de apoio. Já em Marliéria, a reduzida estrutura administrativa faz com que um pequeno número de servidores concentre diversas atividades, dificultando a separação efetiva entre as fases e provocando sobrecarga funcional.

As entrevistas também evidenciaram que a atuação singular do agente de contratação não é percebida de maneira uniforme. Enquanto a participante vinculada ao Município de Ponte Nova apontou ganhos de eficiência e celeridade, desde que acompanhados de capacitação e governança, os participantes de Marliéria e Governador Valadares manifestaram preocupação com a concentração da responsabilidade e destacaram as vantagens da atuação colegiada para a identificação de erros e a distribuição dos riscos decisórios. Essa divergência demonstra que não existe superioridade abstrata de um modelo sobre o outro. A efetividade da atuação individual depende das condições concretas em que o agente exerce suas atribuições.

Dessa forma, o problema de pesquisa pode ser respondido no sentido de que a segregação de funções constitui mecanismo relevante de prevenção à corrupção e à captura, mas sua efetividade não decorre automaticamente de sua inclusão no rol de princípios da Lei nº 14.133/2021. A distribuição das competências amplia a transparência, favorece a fiscalização recíproca e dificulta que um único agente controle todas as etapas da contratação. Entretanto, a permanência de decisões estratégicas concentradas no agente de contratação impede que essa inovação seja considerada, por si só, suficiente para afastar a influência indevida de interesses privados.

A hipótese inicialmente formulada foi, assim, parcialmente confirmada. A pesquisa demonstrou que a individualização da condução do certame pode produzir vulnerabilidades, principalmente quando não houver equipe de apoio qualificada, controle interno atuante e separação efetiva entre planejamento, julgamento e fiscalização. Não foi possível concluir, contudo, que a figura singular do agente de contratação necessariamente favoreça a corrupção ou seja menos segura em qualquer contexto. Em administrações dotadas de adequada estrutura, procedimentos padronizados, assessoramento técnico e mecanismos de governança, a individualização pode coexistir com elevado grau de controle e eficiência.

A prevenção da captura licitatória exige, portanto, mais do que a alteração da nomenclatura ou da quantidade de agentes formalmente responsáveis pelo procedimento. Exige definição clara das competências, impedimento da acumulação de funções incompatíveis, profissionalização dos servidores, capacitação permanente, fortalecimento das equipes de apoio, autonomia dos controles internos e efetiva atuação da assessoria jurídica. Especial atenção deve ser conferida aos Municípios de menor porte, nos quais a escassez de servidores efetivos e qualificados pode transformar a segregação prevista em lei em uma separação apenas formal.

Nesse contexto, ganha especial relevância a incorporação de mecanismos de compliance no setor público. A criação de programas de integridade e de códigos de ética específicos para os agentes envolvidos nas contratações públicas pode contribuir para o estabelecimento de padrões objetivos de conduta, sobretudo quanto ao relacionamento com fornecedores, ao recebimento de presentes ou vantagens, à comunicação de situações de conflito de interesses, aos deveres de transparência e às hipóteses de impedimento ou afastamento do agente. Para que não se limitem a documentos formais, tais instrumentos devem ser acompanhados de capacitação contínua, canais seguros de denúncia, procedimentos de monitoramento, proteção aos denunciantes e mecanismos efetivos de apuração e responsabilização.

Por fim, reconhece-se que a pesquisa de campo se limitou à realidade de três municípios mineiros e adotou abordagem qualitativa, não permitindo a generalização automática dos resultados para todas as administrações públicas brasileiras. Estudos futuros poderão ampliar o número de entes pesquisados, comparar diferentes regiões e examinar, mediante dados quantitativos, se a adoção do agente de contratação produziu alterações concretas na incidência de irregularidades. Ainda assim, os resultados obtidos permitem concluir que a Lei nº 14.133/2021 promoveu avanços significativos na governança das contratações, mas a proteção do interesse público permanece condicionada à capacidade das instituições de transformar os princípios legais em práticas administrativas efetivas. Segregar funções é um passo importante para limitar o poder e reduzir os riscos de captura; contudo, sem estrutura, controle e profissionalização, a inovação normativa corre o risco de permanecer restrita ao plano formal.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. **O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 3, p. 41-66, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.85147>. Acesso em: 01 jun. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARBOSA, Jandeson da Costa; MACIEL, Francismary Souza Pimenta; KHOURY, Nicola Espinheira da Costa. **Aspectos hermenêuticos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Revista do TCU, Brasília, n. 147, p. 12-19, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1695/1835>. Acesso em: 01 jun. 2026.

BENTO, Wesley. **Engrenagem Pública: O problema não é a lei**. Consultor Jurídico (ConJur), 13 de abril de 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-abr-13/o-problema-nao-e-a-lei/>. Acesso em: 01 jul. 2026.

BIANCOLINI, Adriano. **Comissão de licitação: responsabilidade e juízo crítico**. Aqui não há espaço para "Maria vai com as outras". Blog da Zênite, 29 mar. 2012. Disponível em: <https://zenite.blog.br/comissao-de-licitacao-responsabilidade-e-juizo-critico-aqui-nao-ha-espaco-para-maria-vai-com-as-outras/>. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plenário aposenta desembargadora da Bahia por conduta contra a administração pública**. Brasília, DF, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aposenta-desembargadora-da-bahia-por-conduta-contra-a-administracao-publica/>. Acesso em: 04 jul. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Licitações e contratações**. Portal da Transparência do Governo Federal, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes>. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de gestão: Controladoria-Geral da União: 2025**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/relatorio-de-gestao-2025.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 61-F, p. 2, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Operação Lava Jato.** [s. d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao/grandes-casos/casos-historicos/operacao-lava-jato>. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.923.368/RJ.** Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Julgado em 8 abr. 2025. https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?componente=MON&data=20240917&data_pesquisa=20240917&num_registro=202101863020&sequencial=270500038. Acesso em: 04 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses: dos crimes da Lei de Licitação – Lei nº 8.666/1993.** Brasília, DF: STJ, n. 134, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 57/2003.** Processo TC nº 012.032/2001-5. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 5 fev. 2003. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2003/Plenario/AC-2003-000057-UA-PL.doc>. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 58/2005.** Processo TC nº 009.357/2001-9. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymmler. Brasília, DF, 02 fev. 2005. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A58%2520ANOACORDAO%253A2005/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 400/2011.** Processo TC nº 010.349/2003-6. Tomada de Contas. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 16 fev. 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A400%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 07 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 747/2013.** Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, 3 abr. 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.235/2004.** Processo TC nº 013.628/1999-2. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymmler. Brasília,

DF, 25 ago. 2004. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1235%2520ANOACORDAO%253A2004/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.407/2010**. Processo TC nº 015.746/2002-0. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF, 15 set. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2407%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão nº 53/2025**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28 jan. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656774>. Acesso em: 01 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão nº 3.067/2005**. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF, 8 dez. 2005. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3067%2520ANOACORDAO%253A2005/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão nº 3.432/2025**. Processo TC nº 006.098/2025-8. Representação. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 27 maio 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3432%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/1. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). **Acórdão nº 519/1999**. Processo TC nº 275.206/1997-1. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, DF, 18 nov. 1999. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A519%2520ANOACORDAO%253A1999/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 08 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). **Acórdão nº 3.360/2007**. Representação. Processo TC nº 017.810/2006-5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 27 nov. 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3360%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 07 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). **Acórdão nº 6.389/2025**. Processo TC nº 018.350/2025-9. Representação. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 4 nov. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A6389%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 07 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Aplicação da nova lei de licitações pela administração pública apresenta falhas**. Brasília, DF, 27 jan. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aplicacao-da-nova-lei-de-licitacoes-pela-administracao-publica-apresenta-falhas>. Acesso em: 01 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2026.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. **Prevenção da captura regulatória: influência de interesses especiais e como limitá-la**. Tradução de Daniel C. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.

CARRIJO, Adriano; SILVA, Michelle Marry Marques da. **CONTRATA+BRASIL: um novo paradigma para uma Administração Pública gerencial e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social sustentável**. Observatório da Nova Lei de Licitação, 2 jul. 2025. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/07/02/contratabrasil-um-novo-paradigma-para-uma-administracao-publica-gerencial-e-a-implementacao-de-politicas-publicas-de-desenvolvimento-economico-e-social-sustentavel/>. Acesso em: 04 jul. 2026.

CARVALHO, Luciani Coimbra de; SANTOS, Artur Zanelatto. **Da Lei nº. 8.666/1993 à Lei Nº. 14.133/2021: O Desenvolvimento nacional sustentável sob a ótica da modernização do Estado, da complexificação do contrato administrativo e das políticas públicas**. Revista de Direito Brasileira, v. 29, n. 11, p. 16-39, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v29i11.7530>. Acesso em: 01 jun. 2026.

CIRQUEIRA, Jefferson Correia. **Transparência nas compras públicas municipais: uma análise nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos**. 2019. 78 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/4790/1/Transpar%C3%Aancia%20nas%20compras%20p%C3%BAblicas%20municipais%3A%20uma%20an%C3%A1lise%20nas%20aquisi%C3%A7%C3%B5es%20de%20bens%20e%20servi%C3%A7os%20comuns%20nos%20munic%C3%ADpios%20alagoanos.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2026.

DALLARI, Adilson Abreu. *Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21*. Consultor Jurídico (ConJur), 29 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321/>. Acesso em: 01 jun. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Legislação aplicada à logística de suprimentos: Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços**. Brasília, DF: ENAP, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2133/1/M%C3%B3dulo_09.pdf. Acesso em: 07 jul. 2026.

FORTINI, Cristiana. **Formação de agentes públicos como fator de mudança em licitações**. Consultor Jurídico, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-11/interesse-publico-formacao-agentes-publicos-fator-mudanca-licitacoes/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corruptcao.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2026.

FURTADO, Madeline Rocha. **A Lei Anticorrupção, o compliance e a nova Lei de Licitações e Contratos: breves comentários**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ago. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A nova Lei de Licitações e a ilusão do “governo dos seres humanos”: se uma lei não funciona, o problema é a própria lei**. Jota, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/a-nova-lei-de-licitacoes-e-a-ilusao-do-governo-dos-seres-humanos>. Acesso em: 01 jun. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

LINO, André Feliciano et al. **Fighting or supporting corruption? The role of public sector audit organizations in Brazil, Critical Perspectives on Accounting**. v. 83, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2021.102384>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MIGALHAS. **Cade condena empresas e pessoas físicas por cartel de trens e metrô em SP, DF, MG e RS**. Migalhas, 8 jul. 2019. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/quentes/306023/cade-condena-empresas-e-pessoas-fisicas-por-c-artel-de-trens-e-metros-em-sp--df--mg-e-rs>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MUELLER, Bernardo. **Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação**. Revista Brasileira de Economia de Empresas.v.1.n.1.Brasília. 2001. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/4385/2722>. Acesso em: 23 jun. 2026.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; HARO, Guilherme Prado Bohac de; FERRAS, Nayara Iraidy Moraes. **O compliance como ferramenta de combate à criação de cartéis em licitações públicas e corrupção**. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 321-339, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i2.8162>. Acesso em: 23 jun. 2026.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa; CARDOSO, Carlos Henrique Baptista. **Teoria da captura no setor público**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 902–926, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i3.814. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/814>. Acesso em: 23 jun. 2026.

OLIVEIRA, Luíza Hey Toscano de. **Comissões de licitação: limites da atuação administrativa à luz dos princípios constitucionais**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR, Curitiba, ed. 10, out. 2019. Disponível em: <https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/comissoes-de-licitacao-limites-da-atuacao-administrativa-a-luz-dos-principios-constitucionais/>. Acesso em: 09 jul. 2026.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da Administração Pública**. Renovar, 2002.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Controle Judicial da Administração Pública: da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

PINHEIRO, João Pedro Ferreira; TELIS, Luciana Gomes de Sousa. **Avanços e desafios inerentes à implementação da Lei nº 14.133/2021 no mercado de licitações brasileiro**. Ciências Sociais Aplicadas, v. 28, ed. 135 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/avancos-e-desafios-inerentes-a-implementacao-da-lei-14-133-2021-no-mercado-de-licitacoes-brasileiro/>. Acesso em: 01 jun. 2026.

RAGAZZI, Lucas. **Técnicos do TCE apontam irregularidades em contrato de transporte escolar de Governador Valadares**. O Fator, 17 mar. 2026. Disponível em: <https://ofator.com.br/informacao/tecnicos-do-tce-apontam-irregularidades-em-contrato-de-transporte-escolar-de-governador-valadares/>. Acesso em: 23 jun. 2026.

REMEDI, José Antonio. **Lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 1, p. 1–21, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i1.7568>. Acesso em: 01 jun. 2026.

RIBEIRO, Rafael Borges; MIRANDA, Gilberto José; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **A baixa legitimação da qualificação econômico-financeira (QEF) percebida pelos**

stakeholders nas licitações públicas. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, p. 185-205, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14392/asaa.2020130310>. Acesso em: 01 jun. 2026.

ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida Dias da; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luís Pedro Polesi de. **Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa: análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça.** [S. l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2024. Nota técnica. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2026.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas.** *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11–39, jan./abr. 2023

SENRA, Ricardo. **Novo Código da Mineração é escrito em computador de advogado de mineradoras.** G1, 7 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/novo-codigo-da-mineracao-e-escrito-em-computador-de-advogado-de-mineradoras.html>. Acesso em: 04 jul. 2026.

SILVA, Luiz Alberto da. **A teoria da captura: o dilema entre o interesse público e o interesse privado.** 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://sigla.ufpr.br/sigla/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=30185&idprograma=40001016051P7&anobase=2017&idtc=20>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SILVA, Michelle Marry Marques da; FORTINI, Cristiana. **Redefinindo a identidade do agente de contratação e do pregoeiro na Lei nº 14.133/2021: a obrigatoriedade de ser servidor efetivo e a transição para um novo regime de contratação pública.** *Nova Lei de Licitação*, 25 nov. 2025. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/11/25/redefinindo-a-identidade-do-agente-de-contratacao-e-do-pregoeiro-na-lei-n-o-14-133-2021-a-obrigatoriedade-de-ser-servidor-efetivo-e-a-transicao-para-um-novo-regime-de-contratacao-publica/>. Acesso em: 08 jul. 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos.** São Paulo: Malheiros, 2012.

TAJRA, Luciana; BELCHIOR, Germana. **Licitações sustentáveis: a nova lei de licitações e a materialização de um novo modelo de consumo administrativo sustentável.** *Revista Jurídica da FA7*, v. 18, n. 2, p. 119-134, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.24067/rjfa7;18.2:1664> Acesso em: 01 jun. 2026.

TEIXEIRA, Sebastião Figueira. **A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI nº 14.133/2021): PRINCIPAIS MUDANÇAS E IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.** *Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico-ISSN 2525-8508*, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcroraima/article/view/1898>. Acesso em: 01 jun. 2026.

TRAJANO, Alan. **Lei de licitações completa 20 anos e pede reformas.** *Revista Consultor Jurídico*, 2012. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2012-nov-06/alan-trajano-lei-licitacoes-completa-20-anos-reformas/>. Acesso em: 01 jun. 2026.

VIEIRA, Lucas Pacheco; PUERARI, Adriano. **A sustentabilidade na nova lei de licitações**. Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti, v. 11, n. 19, p. 56-81, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.18815/sh.2021v11n19.502>. Acesso em: 01 jun. 2026.

APÊNDICE



Nome: Juliano Pinto Martins

Cargo que ocupa: Assistente Técnico / Agente de Contratação

Município que atua: Marliéria

1. Na sua percepção prática, a Lei nº 14.133/2021 ampliou ou reduziu as responsabilidades atribuídas ao agente de contratação em comparação com a antiga comissão permanente de licitação? De que forma isso impacta seu trabalho diário?

Aumentou a responsabilidade da atuação do agente de contratação nas licitações eletrônicas, pois os chats das plataformas permitem a interação apenas dos agentes de contratação com os licitantes e acaba não impactando muito no trabalho diário, levando em conta que o acúmulo de tarefas vem desde a antiga lei.

2. Na sua opinião, o modelo atual, que permite a condução da concorrência por agente único e torna a atuação de comissões facultativa em vários casos, gera maior eficiência ou cria vulnerabilidades no processo licitatório?

Nocaso particular da prefeitura onde atuo, a comissão ajuda no que diz respeito a duvidas e condução do processo licitatório. Ainda não houveram problemas em relação a condução do certame e estou ciente que caso ocorre, cairá sobre o agente de contratação. Nesse caso, cria vulnerabilidade no processo licitatório, pois coloca a responsabilidade de um ato feito em conjunto , apenas no agente de contratação.

3. Durante as fases interna e externa do certame, quantos agentes licitatórios costumam participar em média na administração da qual você faz parte, e como essas funções são fracionadas ou distribuídas entre eles?

No casodomunicípio onde atuo, o setor de licitações conta com 3 agentes publicos, e um mebro da comissão de licitação está em outro setor. O processo fica quase todo por conta dos agentes que trabalham no setor de licitações, gerando sobrecarga de funções. Isso se da devido a rotatividade de secretarios e outros funcionarios e também a falta de qualificação de novos contratados no que diz respeito a licitações.

4. Como ocorre, na prática, a participação dos diferentes agentes licitatórios (agente de contratação, equipe de apoio, pareceristas etc.) ao longo das distintas etapas do rito ordinário? Há sobreposição ou concentração de funções?

No caso do município em que atuo, o setor de licitação faz praticamente toda a fase do processo, colhendo posteriormente a assinatura. Os pareceristas cumprem com a função, não sendo sobrecarregados por outros afazeres. Deve se levar em conta que o setor de licitação é a mesma comissão de licitação.

5. Como se dá, no seu órgão, a análise das impugnações ao edital ou ao procedimento licitatório? Essa atribuição é exercida pela autoridade competente ou, na prática, acaba sendo desempenhada pelo mesmo agente de contratação responsável pela condução do certame?

No município em que atua, as impugnações são exercidas pelo jurídico do município.

6. Considerando o panorama procedimental previsto na Lei nº 14.133/2021, você identifica que a centralização das decisões no agente de contratação fortalece ou enfraquece os mecanismos de controle e prevenção de irregularidades? Por quê?

Enfraquece pelo motivo que os outros membros podem não se sentirem na responsabilidade de qualquer decorrência negativa do processo.

7. Você considera que a segregação de funções entre diferentes agentes de licitação fortalece os mecanismos de combate à corrupção no âmbito de certames licitatórios ?

Fortalece , desde que os membros sejam de fato do quadro efetivo.



Nome: Isabella Gomides de Magalhães

Cargo que ocupa: Agente de Contratação

Município que atua: Ponte Nova/MG

1. Na sua percepção prática, a Lei nº 14.133/2021 ampliou ou reduziu as responsabilidades atribuídas ao agente de contratação em comparação com a antiga comissão permanente de licitação? De que forma isso impacta seu trabalho diário?

A Lei nº 14.133/2021 ampliou e atribuiu ao agente de contratação a competência para conduzir o processo licitatório, tomar decisões ao longo de todas as suas fases, acompanhar os trâmites e as diligências quando indispensáveis. A atuação do agente de contratação se estende até a conclusão da homologação. A nova lei também reforçou a valorização da competência individual e o princípio da segregação de funções. Na prática, essas mudanças impactam diretamente o exercício do poder decisório e ampliam a responsabilidade pessoal do agente pelos atos praticados ao longo do certame.

2. Na sua opinião, o modelo atual, que permite a condução da concorrência por agente único e torna a atuação de comissões facultativa em vários casos, gera maior eficiência ou cria vulnerabilidades no processo licitatório?

Gera maior eficiência administrativa, uma vez que, em determinados casos, a constituição de comissões pode retardar a tramitação do processo licitatório. Com a atuação de um agente de contratação único, as decisões tendem a ser tomadas com maior celeridade, ao mesmo tempo em que a responsabilidade se torna mais individualizada. No entanto, a ausência de adequada capacitação dos agentes, pode sim gerar vulnerabilidades para o órgão público.

3. Durante as fases interna e externa do certame, quantos agentes licitatórios costumam participar em média na administração da qual você faz parte, e como essas funções são fracionadas ou distribuídas entre eles?

Fase interna: Essa fase do processo envolve a atuação de diversos setores (requisitantes, técnicos, compras) e da autoridade competente. Inicialmente, a secretaria requisitante identifica a necessidade de aquisição ou contratação e, a partir dessa demanda, em conjunto com os responsáveis técnicos e com o setor de compras, são elaborados os documentos preparatórios, tais como o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar



(ETP), o Termo de Referência (TR), a descrição do objeto, a pesquisa de mercado e a estimativa de preços, entre outros documentos pertinentes. Concluída essa etapa, o processo é encaminhado à autoridade competente para análise e aprovação da abertura da fase externa da licitação. O Município conta com um setor de compras centralizado, composto por uma equipe de seis servidores, responsáveis pelo suporte e consolidação dessa fase preparatória.

Fase externa: Finalizada a fase interna, a documentação é encaminhada ao setor de licitações para início da fase externa do processo. Atualmente, o setor de licitações é composto por cinco agentes de contratação e um chefe do departamento de compras e processos licitatórios. Após o recebimento do processo, a chefia do setor realiza a abertura da fase externa no sistema e designa um agente de contratação responsável por consolidar a documentação e conduzir o procedimento licitatório até sua conclusão.

4. Como ocorre, na prática, a participação dos diferentes agentes licitatórios (agente de contratação, equipe de apoio, pareceristas etc.) ao longo das distintas etapas do rito ordinário? Há sobreposição ou concentração de funções?

A fase externa ocorre de maneira sequencial e complementar à fase interna do processo de contratação, desse modo, após a análise da documentação e a emissão do parecer jurídico, o agente de contratação passa a conduzir o processo licitatório, compreendendo a publicação do edital, o recebimento das propostas, a fase de lances, o julgamento, a habilitação dos licitantes, bem como a condução da fase recursal caso manifeste intenção de recurso. Concluídas essas etapas, o processo segue para adjudicação e homologação pela autoridade competente.

A equipe de apoio atua auxiliando o agente de contratação na conferência da documentação apresentada e na realização de eventuais diligências. Quando necessário, a equipe técnica é acionada para prestar esclarecimentos ou manifestar-se sobre impugnações relacionadas a aspectos técnicos do objeto licitado. De modo geral, não há concentração de funções, uma vez que, no Município de Ponte Nova, é observada a adequada segregação de funções ao longo de todo o procedimento licitatório.

5. Como se dá, no seu órgão, a análise das impugnações ao edital ou ao procedimento licitatório? Essa atribuição é exercida pela autoridade competente ou, na prática, acaba sendo desempenhada pelo mesmo agente de contratação responsável pela condução do certame?

A análise das impugnações ao edital é de competência do agente de contratação designado para o processo. Quando a impugnação estiver fundamentada por questionamentos de natureza técnica relacionados ao objeto, o pedido é encaminhado ao responsável da área técnica ou ao setor requisitante. Este deverá prestar os devidos esclarecimentos ou emitir parecer técnico que



será encaminhado à assessoria jurídica para análise e elaboração do respectivo parecer jurídico. Somente após a conclusão desse trâmite é que o agente de contratação formaliza sua decisão, por meio do Termo de Decisão devidamente motivado.

6. Considerando o panorama procedimental previsto na Lei nº 14.133/2021, você identifica que a centralização das decisões no agente de contratação fortalece ou enfraquece os mecanismos de controle e prevenção de irregularidades? Por quê?

A centralização das decisões fortalece o controle e a prevenção de irregularidades ao definir com clareza o responsável pelas decisões, ampliar a transparência e conferir maior eficiência ao processo. Contudo, sua efetividade depende de governança adequada, controles internos atuantes, apoio técnico qualificado e respeito à segregação de funções, pois, na ausência desses elementos, a centralização pode sim representar riscos a Administração.

7. Você considera que a segregação de funções entre diferentes agentes de licitação fortalece os mecanismos de combate à corrupção no âmbito de certames licitatórios?

Sim. Cada agente envolvido no processo licitatório desempenha papel relevante na elaboração e condução dos certames. A segregação de funções contribui para o aumento da transparência, da rastreabilidade dos atos administrativos e para o fortalecimento dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Documento assinado digitalmente
 ISABELLA GOMIDES DE MAGALHÃES
Data: 24/01/2026 16:44:48-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Isabella Gomidesde Magalhães



Nome: Josafá Antonio Bessa Damasceno

Cargo que ocupa: Almoxarife (Agente de Administração)

Município que atua: Governador Valadares

1. Na sua percepção prática, a Lei nº 14.133/2021 ampliou ou reduziu as responsabilidades atribuídas ao agente de contratação em comparação com a antiga comissão permanente de licitação? De que forma isso impacta seu trabalho diário?
- Com toda certeza, ampliou e muito as responsabilidades do agente de contratação, houve uma mudança significativa no que tange a atuação do agente de contratação por que na antiga lei, nas modalidades de Dispensa e Inexigibilidade, não era necessário a designação do agente pelo Secretário de Administração, para continuidade da marcha processual, agora se faz necessário, tornando assim a responsabilidade do agente maior, uma vez que na Lei 8.666/1993, o agente só atuava na montagem de processos e participava como membro das comissões de Pregões, Chamadas Públicas, Concorrências e Tomada de preço, agora o agente assume papel de autor direto do processo, sendo responsável por todas as informações contidas nele.
2. Na sua opinião, o modelo atual, que permite a condução da concorrência por agente único e torna a atuação de comissões facultativa em vários casos, gera maior eficiência ou cria vulnerabilidades no processo licitatório?
- Creio que fica mais vulnerável, uma vez que como diz o ditado popular, "duas cabeças pensam melhor que uma", ou seja, tendo mais membros para atuar no processo, pode-se perceber erros sanáveis que um só não consiga enxergar, tornando o processo mais eficiente, por outro lado, há a questão na demora para reunir as comissões para analisarem os documentos, o que atrasa o andamento do processo, mas pelo menos, evita-se erros que possam prejudicar a marcha processual.
3. Durante as fases interna e externa do certame, quantos agentes licitatórios costumam participar em média na administração da qual você faz parte, e como essas funções são fracionadas ou distribuídas entre eles?
- Geralmente nos pregões, a equipe de apoio trabalha na preparação do processo e aí cada agente fica responsável pela montagem do processo com a devida documentação, para análise e parecer da PGM, após, atende-se o parecer e encaminha para os pregoeiros fazerem os julgamentos das propostas, não sei precisar exatamente todo o



caminho de tramitação deste tipo de processo, pois não faço parte da equipe de apoio de pregões, mas na Comissão Permanente de licitação, que faz o mesmo caminho dos processos de pregões, inclusive agora com a nova Lei, é tudo eletrônico, cabendo a nós membros da comissão a análise da documentação das empresas vencedoras, ou habilitadas, em se tratando de Chamada Pública, pois não se trata de disputa pelo menor preço.

4. Como ocorre, na prática, a participação dos diferentes agentes licitatórios (agente de contratação, equipe de apoio, pareceristas etc.) ao longo das distintas etapas do rito ordinário? Há sobreposição ou concentração de funções?

- A equipe de apoio é responsável pelo recebimento do DFD enviado pelas secretarias para aquisição de produtos e serviços, monta o edital baseado no termo de referência oriundo da secretaria requisitante e envia o processo para parecer jurídico, ao retornar atende-se ao parecer e envia para o agente de contratação selecionar as empresas interessadas, selecionando as propostas das mesmas. Selecionada a empresa vencedora passa para a homologação e adjudicação da mesma e depois, a confecção da ata de registro de preço ou contrato pela equipe de apoio, enviando para coletar as assinaturas. Após assinatura publicar nos diários oficiais. Não há sobreposição ou concentração de funções, toda a tramitação é feita por cada membro conforme sua função.

5. Como se dá, no seu órgão, a análise das impugnações ao edital ou ao procedimento licitatório? Essa atribuição é exercida pela autoridade competente ou, na prática, acaba sendo desempenhada pelo mesmo agente de contratação responsável pela condução do certame?

- Depende do tipo de impugnação, se for técnica, envia-se para a secretaria solicitante responder, pois possuem profissionais para esta finalidade, se for alguma questão jurídica, ou outro motivo, o próprio agente de contratação responde com o auxílio de uma assessoria jurídica.

6. Considerando o panorama procedimental previsto na Lei nº 14.133/2021, você identifica que a centralização das decisões no agente de contratação fortalece ou enfraquece os mecanismos de controle e prevenção de irregularidades? Por quê?

- Aqui, geralmente o agente de contratação raramente toma as decisões sozinho, é sempre muito bem assessorado pela equipe de apoio, que respalda ou não as decisões



tomadas pelo agente de contratação. Quanto as decisões que são de competência próprias do agente de contratação, como eles são bem preparados através de vários cursos e estudos, creio que favorece e agiliza o processo, não favorecendo assim irregularidades, visto que todos seguem firmemente a Lei e as determinações dos pareceres jurídicos.

7. Você considera que a segregação de funções entre diferentes agentes de licitação fortalece os mecanismos de combate à corrupção no âmbito de certames licitatórios ?
- Com toda certeza, pois não permite erros cometidos de maneira proposital, mesmo por que os agentes precisam estar atentos, pois quaisquer erros de maneira intencional, ferindo a Lei de licitações, o responsável por ele, responderá judicialmente por ele.*

Assinatura do Responsável pela informação
José Antônio de Souza
Agente de Administração
Mat.: 504270