

Modalidades de Licitação na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Descrição

A Lei nº 14.133/2021, que instituiu a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, promoveu uma reformulação substancial no regime jurídico das contratações públicas no Brasil. Um dos aspectos mais relevantes dessa transformação diz respeito às modalidades de licitação, que foram significativamente simplificadas e modernizadas em relação ao regime anterior da Lei nº 8.666/1993.

O artigo 28 da nova legislação estabelece um sistema taxativo e fechado de modalidades licitatórias, contemplando apenas cinco modalidades: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Esta estrutura representa uma ruptura paradigmática com o modelo anterior, que previa seis modalidades (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão).

O §2º do art. 28 veda expressamente a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação daquelas previstas no caput. Trata-se de um sistema *numerus clausus*, onde não há margem para a Administração Pública inventar procedimentos híbridos ou criar novas espécies licitatórias. Esta vedação objetiva conferir segurança jurídica e previsibilidade aos processos licitatórios.

As Cinco Modalidades Licitatórias e suas Características

Pregão e Concorrência: as modalidades principais

O artigo 29 estabelece que tanto a concorrência quanto o pregão seguem o rito procedimental comum previsto no artigo 17 da Lei nº 14.133/2021. Esta é uma inovação significativa, pois ambas as modalidades passam a compartilhar o mesmo procedimento base, diferenciando-se fundamentalmente pelo objeto a ser contratado.

O **pregão** consolida-se como a modalidade preferencial da Administração Pública, devendo ser adotado sempre que o objeto possuir **padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado**. Esta característica permite que o pregão seja utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujas características podem ser descritas de forma objetiva e padronizada.

Ponto de atenção: A jurisprudência do STJ já consolidou o entendimento de que o pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, caracterizados como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. Portanto, a definição objetiva do objeto é requisito essencial para a escolha do pregão.

Restrições ao Pregão

O parágrafo único do artigo 29 estabelece limitações importantes à utilização do pregão. Esta modalidade **não se aplica** às seguintes contratações:

1. **Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**
2. **Obras e serviços de engenharia** (com uma exceção)

A exceção mencionada refere-se aos serviços comuns de engenharia previstos na alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, que são aqueles serviços de engenharia que podem ser descritos por padrões usuais de mercado.

Esta restrição se justifica pela complexidade técnica desses objetos, que demandam análise mais aprofundada das qualificações dos licitantes e da qualidade técnica das propostas, o que não se compatibiliza com a dinâmica expedita do pregão, focada essencialmente no critério de menor preço.

Concurso: modalidade para trabalhos técnicos, científicos ou artísticos

O artigo 30 disciplina a modalidade **concurso**, destinada à seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmio ou remuneração ao vencedor. Esta modalidade é adequada para situações em que a Administração necessita de projetos, estudos ou criações intelectuais.

O edital de concurso deve indicar obrigatoriamente:

- **A qualificação exigida dos participantes:** estabelecendo os requisitos técnicos, profissionais ou acadêmicos necessários para participação
- **As diretrizes e formas de apresentação do trabalho:** definindo os parâmetros técnicos, formatos e padrões que devem ser observados
- **As condições de realização e o prêmio ou remuneração:** especificando prazos, etapas e a contraprestação devida ao vencedor

O parágrafo único do artigo 30 estabelece que, nos concursos destinados à elaboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes. Esta previsão está em consonância com o artigo 93 da Lei nº 14.133/2021.

Esta cessação de direitos patrimoniais é fundamental para garantir que a Administração possa utilizar plenamente o projeto vencedor, modificá-lo se necessário e executá-lo sem restrições decorrentes de direitos autorais. Os direitos morais do autor, contudo, permanecem intactos, conforme a legislação de direitos autorais vigente no país.

Leilão: modalidade para alienação de bens públicos

O artigo 31 regula a modalidade **leilão**, utilizada para a alienação de bens móveis, imóveis ou semoventes da Administração Pública. O leilão pode ser conduzido por leiloeiro oficial ou por servidor designado, devendo o regulamento dispor sobre os procedimentos operacionais.

Seleção do leiloeiro oficial: Quando a Administração optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão, adotando o critério de julgamento de **maior desconto para as comissões a serem cobradas**. Os percentuais máximos devem respeitar aqueles definidos na lei que regula a profissão de leiloeiro, observados os valores dos bens a serem leiloados (§1º do art. 31).

Conteúdo obrigatório do edital de leilão:

1. Descrição detalhada do bem, com suas características específicas
2. No caso de imóvel: situação, divisas, matrícula e registros
3. Valor de avaliação e preço mínimo de alienação
4. Condições de pagamento e eventual comissão do leiloeiro
5. Indicação do local onde se encontram os bens móveis, veículos e semoventes
6. Sítio da internet e período do leilão (exceto se presencial por comprovada inviabilidade técnica)
7. Especificação de ônus, gravames ou pendências sobre os bens

Características procedimentais especiais: O leilão é uma modalidade bastante simplificada. Não exige registro cadastral prévio dos licitantes e não possui fase de habilitação. A homologação ocorre logo após a conclusão da fase de lances, superação da fase recursal e efetivação do pagamento pelo vencedor (§4º do art. 31).

Publicidade ampliada: Além da divulgação obrigatória no sítio eletrônico oficial, o edital deve ser afixado em local de ampla circulação na sede da Administração, podendo ainda ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade (§3º do art. 31).

Diálogo Competitivo: a grande inovação da Lei nº 14.133/2021

O **diálogo competitivo**, previsto no artigo 32, representa a mais significativa inovação entre as modalidades licitatórias introduzidas pela nova lei. Inspirado em modelos europeus, esta modalidade é restrita a contratações que envolvam alta complexidade tecnológica ou técnica.

Requisitos cumulativos para utilização:

A Administração somente pode adotar o diálogo competitivo quando o objeto envolva **simultaneamente** as seguintes condições:

a) **Inovação tecnológica ou técnica:** o objeto demanda soluções que incorporem tecnologias ou técnicas inovadoras, não sendo possível recorrer a soluções convencionais do mercado

b) **Impossibilidade de satisfação sem adaptação:** a necessidade da Administração não pode ser satisfeita sem que as soluções disponíveis no mercado sejam adaptadas ou

customizadas

c) **Impossibilidade de especificação técnica precisa:** a Administração não consegue definir com precisão suficiente as especificações técnicas do objeto no início do procedimento

Além disso, a Administração deve verificar a necessidade de definir e identificar os meios e alternativas para satisfazer suas necessidades, especialmente quanto a:

- A solução técnica mais adequada
- Os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida
- A estrutura jurídica ou financeira do contrato

O diálogo competitivo é uma modalidade excepcional, aplicável apenas quando há genuína impossibilidade de definição prévia e precisa do objeto. Não se trata de uma opção discricionária da Administração, mas de uma alternativa reservada para situações de alta complexidade tecnológica.

Procedimento do Diálogo Competitivo

O §1º do artigo 32 estabelece um procedimento específico e detalhado para o diálogo competitivo, que se desenvolve em fases distintas:

Fase I: Manifestação de Interesse

A Administração apresenta suas necessidades e as exigências já definidas por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, estabelecendo prazo máximo de **25 dias úteis** para manifestação de interesse na participação da licitação.

Fase II: Pré-seleção dos Licitantes

Os critérios para pré-seleção devem ser previstos no edital e devem ser **objetivos**. Todos os interessados que preencherem os requisitos estabelecidos devem ser admitidos, não havendo discricionariedade da Administração nesta fase (inciso II).

Fase III: Fase de Diálogo Propriamente Dita

Esta é a fase mais relevante e característica desta modalidade. Nela, ocorrem reuniões entre a Administração e os licitantes pré-selecionados para discutir as possíveis soluções.

Princípios essenciais da fase de diálogo:

1. **Vedação à discriminação:** É proibida a divulgação de informações de modo discriminatório que possa implicar vantagem para algum licitante (inciso III)
2. **Confidencialidade:** A Administração não pode revelar a outros licitantes as soluções propostas ou informações sigilosas comunicadas por um licitante sem seu consentimento (inciso IV)

3. **Registro e transparência:** Todas as reuniões devem ser registradas em ata e gravadas mediante recursos tecnológicos de áudio e vídeo (inciso VI)
4. **Flexibilidade procedimental:** O edital pode prever fases sucessivas, com restrição progressiva das soluções ou propostas a serem discutidas (inciso VII)

A fase de diálogo pode ser mantida até que a Administração, em decisão fundamentada, identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades (inciso V).

Fase IV: Fase Competitiva

Ao declarar concluído o diálogo, a Administração deve:

1. Juntar aos autos os registros e gravações da fase de diálogo
2. Divulgar edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades
3. Definir critérios objetivos para seleção da proposta mais vantajosa
4. Abrir prazo **não inferior a 60 dias úteis** para que todos os licitantes pré-selecionados apresentem suas propostas

A Administração pode solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas (inciso IX).

A proposta vencedora será definida de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, **assegurando-se sempre a contratação mais vantajosa** (inciso X).

Composição da Comissão de Contratação

O diálogo competitivo deve ser conduzido por comissão de contratação composta por **pelo menos 3 servidores efetivos ou empregados públicos** pertencentes aos quadros permanentes da Administração (inciso XI).

É admitida a contratação de profissionais para **assessoramento técnico da comissão**, especialmente dada a complexidade tecnológica típica dos objetos submetidos a esta modalidade. Estes profissionais devem assinar termo de confidencialidade e abster-se de atividades que possam configurar conflito de interesses (Âº do art. 32).

Procedimentos Auxiliares

O Âº do artigo 28 faz referência aos **procedimentos auxiliares** previstos no artigo 78 da Lei nº 14.133/2021. É fundamental compreender que procedimentos auxiliares não são modalidades de licitação, mas instrumentos complementares que podem ser utilizados em conjunto com as modalidades licitatórias.

Distinção essencial: Modalidades são os procedimentos principais de seleção da proposta mais vantajosa, enquanto procedimentos auxiliares são ferramentas que facilitam ou complementam o processo licitatório, como o credenciamento, a pré-qualificação, o registro cadastral e o sistema de registro de preços.

Fundamentos Jurisprudenciais e Doutrinários

Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal

Esta súmula possui relevância direta para o tema das licitações e estabelece:

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Este enunciado é expressamente mencionado na Lei nº 14.133/2021 e fundamenta o poder-dever da Administração de anular licitações viciadas ou revogá-las por razões de interesse público, conforme previsto no artigo 71 da nova lei.

Embora a súmula utilize o verbo “pode”, a doutrina majoritária e a jurisprudência atual reconhecem que a anulação de atos ilegais constitui, na verdade, um **dever** da Administração (vinculada), enquanto a revogação por motivos de conveniência e oportunidade representa um poder discricionário.

Súmula nº 333 do Superior Tribunal de Justiça

“Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública.”

Esta súmula é relevante para compreender o controle jurisdicional das licitações, reconhecendo que mesmo as entidades da Administração Indireta estão sujeitas ao regime licitatório e ao controle judicial por meio de mandado de segurança.

Entendimento Consolidado sobre o Pregão

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que o pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, caracterizados como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Este entendimento reforça a importância da objetividade na definição do objeto como critério essencial para a escolha do pregão como modalidade licitatória.

Orientações do Tribunal de Contas da União

O TCU possui extenso acervo de jurisprudência e orientações sobre as modalidades de licitação. Especialmente sobre o diálogo competitivo, o TCU tem destacado que esta modalidade representa uma ferramenta para situações excepcionais onde há genuína necessidade de

interação entre Administração e mercado para definição adequada do objeto.

A Corte de Contas também tem enfatizado a importância da observância rigorosa dos princípios da publicidade, isonomia e impessoalidade em todas as modalidades, com especial atenção à vedação de discriminações e favorecimentos.

Síntese

Para fins de preparação para concursos públicos, é essencial memorizar os seguintes pontos:

- 1. Sistema taxativo:** São apenas cinco modalidades, sendo vedada a criação de outras ou sua combinação (art. 28, §2º)
- 2. Pregão como regra geral:** Deve ser adotado sempre que o objeto possuir padrões objetivos de desempenho e qualidade
- 3. Restrições ao pregão:** Não se aplica a serviços técnicos especializados predominantemente intelectuais e obras/serviços de engenharia (salvo serviços comuns de engenharia)
- 4. Concurso:** Destinado a trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, com cessação obrigatória de direitos patrimoniais quando envolver projetos
- 5. Leilão:** Modalidade simplificada, sem habilitação prévia, para alienação de bens públicos
- 6. Diálogo competitivo:** Modalidade excepcional para objetos com inovação tecnológica, exigindo fase de diálogo antes da fase competitiva, com prazos máximos de 25 dias úteis (manifestação de interesse) e 60 dias úteis (apresentação de propostas)
- 7. Procedimentos auxiliares:** Não são modalidades, mas instrumentos complementares (art. 78)
- 8. Súmula 473/STF:** Fundamenta o poder-dever de anular atos viciados e o poder de revogar por conveniência/opportunidade
- 9. Súmula 333/STJ:** Cabe mandado de segurança contra licitação de empresa pública ou sociedade de economia mista

Esta compreensão é sistemática e aprofundada das modalidades licitatórias é fundamental não apenas para aprovação em concursos públicos, mas também para a atuação profissional qualificada no âmbito das contratações públicas.

Data de criação

12/02/2025

Autor

admin