

Secretaria de Editoração e Publicações  
Coordenação de Edições Técnicas

# **LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

*teoria e jurisprudência*

Victor Aguiar Jardim de Amorim

4. ed.  
Brasília – 2021

Edição do Senado Federal  
Diretora-Geral: Ilana Trombka  
Secretário-Geral da Mesa: Gustavo A. Sabóia Vieira

Impressa na Secretaria de Editoração e Publicações  
Diretor: Rafael André Chervenski da Silva

Produzida na Coordenação de Edições Técnicas  
Coordenador: Alosio de Brito Vieira

Revisão e editoração:  
Serviço de Publicações Técnico-Legislativas

Edição atualizada até 22/11/2021.

O conteúdo desta obra é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião e os entendimentos da Administração do Senado Federal.

A524l Amorim, Victor Aguiar Jardim de, 1986-

Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência / Victor Aguiar Jardim de Amorim. – 4. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.  
290 p.

Conteúdo: Teoria geral da contratação pública – Fase preparatória: o planejamento de contratação pública – Os agentes responsáveis pelo procedimento de contratação – As modalidades de licitação e a estrutura do procedimento – Fase de seleção do fornecedor: o rito procedimental da licitação – Procedimentos especiais – Contratação direta: afastamento do dever de licitar – Contratos administrativos – Infrações e sanções nas contratações públicas.

ISBN: 978-65-5676-152-7 (Impresso)

ISBN: 978-65-5676-153-4 (PDF)

ISBN: 978-65-5676-154-1 (ePub)

1. Licitação, legislação, Brasil. 2. Contrato administrativo, Brasil. 3. Contratação de obras e serviços, Brasil. 4. Permissão de serviços públicos, Brasil.

CDDir 341.3527

Coordenação de Edições Técnicas  
Senado Federal, Bloco 08, Mezanino, Setor 011  
CEP: 70165-900 – Brasília, DF  
Telefone: (61) 3303-3579  
E-mail: livraria@senado.leg.br

# Sumário

---

Prefácio · 13

Apresentação · 15

Apresentação do autor · 17

Nota do autor à 4ª edição · 18

Principais siglas utilizadas nesta obra · 20

## Capítulo 1

Teoria geral da contratação pública · 23

### 1 Conceito de licitação · 23

1.1 Licitação sob a perspectiva econômica · 24

### 2 Panorama constitucional das contratações públicas · 26

2.1 Os regimes de contratação pública no Brasil · 26

2.2 Competência normativa sobre licitações e contratos administrativos · 27

2.3 Compreensão doutrinária e jurisprudencial acerca das normas gerais · 28

2.4 As normas gerais editadas pela União sobre licitações e contratos · 30

2.5 A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei

nº 14.133/2021) · 32/ 2.5.1 Tentativa de indicação não exaustiva de normas gerais

e normas específicas na Lei nº 14.133/2021 · 33/ 2.5.2 O regime transitório da Lei

nº 14.133/2021 e a revogação prospectiva da Lei nº 8.666/1993 · 35/ 2.5.2.1 Cláusulas especiais de transitoriedade para Municípios de até 20.000 habitantes · 36

2.6 Regulamentos e hierarquia normativa · 37

### 3 Obrigatoriedade de licitar · 39

3.1 Regime especial de licitação para as empresas estatais (Lei nº 13.303/2016) · 40

3.2 Regime contratual das entidades paraestatais e do terceiro

setor · 42/ 3.2.1 Entidades paraestatais · 42/ 3.2.2 Terceiro setor · 43

### 4 Princípios · 45

4.1 Princípios gerais da Administração Pública e seus

corolários · 45/ 4.1.1 Legalidade · 45/ 4.1.2 Impessoalidade

e igualdade · 47/ 4.1.3 Moralidade e probidade

administrativa · 47/ 4.1.4 Publicidade e transparência · 47/ 4.1.5 Eficiência

(economicidade, vantajosidade e formalismo moderado) · 49

4.2 Princípios setoriais das contratações

públicas · 51/ 4.2.1 Competitividade · 52/ 4.2.2 Vinculação ao edital (ato ou

instrumento convocatório) · 52/ 4.2.3 Julgamento objetivo · 53/ 4.2.4 Desenvolvimento

nacional sustentável · 53/ 4.2.5 Os postulados da proporcionalidade e da

razoabilidade · 54/ 4.2.6 O postulado da segurança jurídica · 55

## Capítulo 2

Fase preparatória: o planejamento da contratação pública · 63

- 1 As macrofases do processo de contratação pública · 63**
- 2 Planejamento da contratação: visão sistêmica e governança · 65**
- 3 Os instrumentos e artefatos de planejamento · 68**
  - 3.1 Plano anual de contratações · 68
  - 3.2 Documento de formalização da demanda · 69
  - 3.3 Estudos preliminares · 70
  - 3.4 Documento essencial de planejamento: termo de referência e projeto básico · 71
  - 3.5 Anteprojeto · 73
  - 3.6 Projeto executivo · 73
  - 3.7 Estimativa de custos: pesquisa de preços · 74 | 3.7.1 Estimativa de custos para obras e serviços de engenharia · 76
- 4 Formalidades para obras e serviços de engenharia · 78**
  - 4.1 Regimes de execução para obras e serviços de engenharia · 79 | 4.1.1 Distinção entre empreitada por preço global e empreitada por preço unitário · 80 | 4.1.2 Distinção entre empreitada por preço global e empreitada integral · 81 | 4.1.3 O regime de contratação integrada · 82 | 4.1.4 O regime de contratação semi-integrada · 82 | 4.1.5 Previsões específicas para os regimes de contratação integrada e semi-integrada · 83
- 5 Formalidades para as compras · 83**
  - 5.1 A questão do parcelamento das compras · 85
  - 5.2 A questão da indicação de marcas · 87
- 6 Minuta do edital de licitação · 88**
- 7 A análise de legalidade da fase preparatória · 88**
  - 7.1 Adoção de minutas-padrão de editais e a possibilidade de dispensa da análise jurídica · 89
- 8 A autorização da deflagração do processo licitatório e da divulgação do edital · 90**

## Capítulo 3

Os agentes responsáveis pelo procedimento de contratação · 95

- 1 Requisitos gerais de designação dos agentes públicos que desempenharão as funções essenciais à aplicação da Lei nº 14.133/2021 · 97**
- 2 O agente de contratação · 98**
  - 2.1 Competências e atribuições do agente de contratação · 99
  - 2.2 Equipe de apoio ao agente de contratação · 101
  - 2.3 O pregoeiro · 101
  - 2.4 A comissão de contratação · 102
  - 2.5 A comissão especial na modalidade concurso · 102
  - 2.6 Os agentes públicos integrantes dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno · 103
- 3 Apoio conferido pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno · 105**
  - 3.1 Suporte conferido por terceiros · 106
- 4 Responsabilidade e responsabilização dos agentes de contratação · 106**
  - 4.1 A qualificação do erro grosseiro · 107 | 4.1.1 A responsabilização por opiniões técnicas · 110

## Capítulo 4

### As modalidades de licitação e a estrutura do procedimento · 115

#### 1 Critérios para a definição das modalidades · 116

- 1.1 Definições e enquadramento de obra, serviços e bens *comuns e especiais* · 117 / 1.1.1 Concorrência para serviços comuns de engenharia · 120 / 1.1.2 A problemática da obra comum · 122
- 1.2 Proposição de um roteiro para definição da modalidade licitatória · 123

#### 2 Critérios de julgamento das propostas · 123

- 2.1 Regra especial para o critério de julgamento a ser adotado para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual · 125

#### 3 Modos de disputa · 126

## Capítulo 5

### Fase de seleção do fornecedor: o rito procedimental da licitação · 131

#### 1 Procedimento do leilão · 131

#### 2 Procedimento do concurso · 133

#### 3 Procedimento do diálogo competitivo · 134

#### 4 Procedimento da concorrência e do pregão · 136

- 4.1 A possibilidade de *inversão de fases* · 137
- 4.2 A possibilidade de exigência de garantia para participar do certame · 138
- 4.3 Etapas da fase externa nas modalidades concorrência e pregão · 138 / 4.3.1 Etapa de divulgação do edital · 138 / 4.3.1.1 Publicidade do edital · 140 / 4.3.1.1.1 Disponibilidade do edital e seus anexos no PNCP · 141 / 4.3.1.1.2 A publicação do extrato do edital em diário oficial e em *jornal diário de grande circulação* · 142 / 4.3.1.1.3 A publicidade adicional dos editais · 144 / 4.3.1.1.4 Regras transitórias excepcionais · 144 / 4.3.1.2 Prazo mínimo de divulgação do edital · 145 / 4.3.1.3 Alteração do edital: necessidade de reabertura do prazo de divulgação · 146 / 4.3.1.4 Impugnação · 147 / 4.3.1.4.1 Legitimidade e formalidade para impugnar · 148 / 4.3.1.4.2 Contagem do prazo para a impugnação · 148 / 4.3.1.4.3 Competência para o julgamento da impugnação · 148 / 4.3.1.4.4 Prazo para a resposta à impugnação: efeito suspensivo da impugnação? · 149 / 4.3.1.4.5 Impugnação intempestiva: preclusão da alegação de nulidade do edital? · 149 / 4.3.1.5 Pedido de esclarecimento · 150 / 4.3.2 Etapa de apresentação das propostas · 150 / 4.3.3 Etapa de lances · 151 / 4.3.4 Etapa de julgamento da proposta · 151 / 4.3.4.1 Critérios de desempate e preferências legais · 153 / 4.3.4.1.1 Critérios de desempate diante de empate real · 153 / 4.3.4.1.2 Observância de preferência diante da manutenção do empate · 154 / 4.3.4.2 Benefícios concedidos às MEs e às EPPs · 155 / 4.3.4.2.1 Limites de aplicação dos benefícios para as MEs e EPPs de acordo com o art. 4º da NLL · 156 / 4.3.4.2.2 Repercussões da LC nº 123/2006 na fase de julgamento das propostas · 157 / 4.3.4.2.3 Repercussões da LC nº 123/2006 na fase de habilitação · 158 / 4.3.4.3 Outros benefícios previstos para ME e EPP no art. 48 da LC nº 123/2006 · 158 / 4.3.4.3.1 Licitação exclusiva · 159 / 4.3.4.3.2 Cota reservada · 160 / 4.3.4.3.3 Afastamento da obrigatoriedade de concessão dos benefícios previstos no art. 49 da LC nº 123/2006 · 161 / 4.3.4.4 Elementos específicos da fase de julgamento das propostas · 162 / 4.3.5 Etapa de habilitação · 164 / 4.3.5.1 Habilitação jurídica · 164 / 4.3.5.2 Habilitação técnica · 165 / 4.3.5.3 Habilitação econômico-financeira · 168 / 4.3.5.4 Regularidade fiscal, social e trabalhista · 170 / 4.3.5.5 Exigências

de documentos habilitatórios: limites legais e razoabilidade · 172 | 4.3.5.6 Momento de apresentação da documentação de habilitação · 173 | 4.3.5.7 Formalidades dos documentos de habilitação · 174 | 4.3.5.8 Realização de diligências para complementação e esclarecimentos acerca do conteúdo da documentação de habilitação · 175 | 4.3.5.9 Realização de diligências para o saneamento de falhas das propostas e da documentação de habilitação · 177 | 4.3.5.10 Participação de consórcios e habilitação · 179 | 4.3.6 Etapa recursal · 181 | 4.3.6.1 Juízo de admissibilidade em relação à manifestação da intenção de recurso<sup>3</sup> · 182 | 4.3.6.2 Não apresentação das razões recursais no prazo legal · 183 | 4.3.6.3 Efeito suspensivo · 184 | 4.3.6.4 Formalidades e procedimento do julgamento · 184 | 4.3.6.5 Efeitos da reconsideração pela autoridade recorrida · 184 | 4.3.7 Encerramento da licitação · 185 | 4.3.7.1 Determinação de saneamento dos vícios · 185 | 4.3.8 Homologação da licitação · 186 | 4.3.9 Revogação e anulação da licitação · 186

## Capítulo 6

### Procedimentos especiais · 193

#### 1 Registro cadastral · 193

- 1.1 O chamamento público anual · 194
- 1.2 O requerimento de cadastro · 194
- 1.3 Registros de reputação do fornecedor · 195
- 1.4 Possibilidade de realização de licitação restrita a fornecedores cadastrados · 196

#### 2 Audiência e consulta pública · 196

- 2.1 Formalidades · 197

#### 3 Procedimento de manifestação de interesse · 197

- 3.1 PMI restrito a *startups* · 199

#### 4 Pré-qualificação · 199

- 4.1 O procedimento de pré-qualificação · 200

#### 5 Credenciamento · 200

#### 6 Sistema de Registro de Preços · 201

- 6.1 Objeto do registro de preços · 202
- 6.2 Procedimento de realização · 203 | 6.2.1 SRP mediante licitação · 203 | 6.2.2 SRP com base em processos de dispensa e inexigibilidade de licitação · 204 | 6.2.3 Intenção de registro de preços · 204 | 6.2.3.1 O órgão participante · 205 | 6.2.4 Realização de registro de preços com agrupamento de itens · 205
- 6.3 Cadastro de reserva · 207
- 6.4 Prazo de duração da ARP · 207
- 6.5 A formalização da ARP · 208
- 6.6 A formalização da contratação dos fornecedores registrados e o acionamento da ARP · 208
- 6.7 Possibilidade de alteração das condições registradas na ARP · 208
- 6.8 Adesão *tardia*: a figura do *carona* · 209 | 6.8.1 Vedação de adesão verticalizada · 210

## Capítulo 7

### Contratação direta: afastamento do dever de licitar · 213

#### 1 Fundamentos para o afastamento do dever de licitar · 213

#### 2 Inexigibilidade de licitação · 214

- 2.1 Fornecedor exclusivo · 214
- 2.2 Contratação de serviços artísticos · 215
- 2.3 Contratação de serviços técnicos especializados · 216
- 2.4 Contratação por meio de credenciamento · 218
- 2.5 Aquisição ou locação de imóvel singular · 219
- 3 Licitação dispensável · 220**
  - 3.1 Dispensa em razão do valor do objeto da contratação · 220
  - 3.2 Dispensa em razão de licitação deserta ou fracassada · 221
  - 3.3 Dispensa em razão do tipo, origem ou destinação de objeto · 222
  - 3.4 Hipóteses circunstanciais de dispensa de licitação · 224
  - 3.5 Hipóteses de dispensa de licitação conforme a natureza jurídica e as características do contratado · 224
- 4 Licitação dispensada · 225**
  - 4.1 Alienação de bens imóveis · 225
  - 4.2 Alienação de bens móveis · 226
  - 4.3 Concessão de título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel · 227
- 5 Formalidades para a realização de contratação direta · 228**

## Capítulo 8

### Contratos administrativos · 233

- 1 Noções gerais · 233**
  - 1.1 Regime jurídico · 234
  - 1.2 Aplicação da cláusula *exceptio non adimpleti contractus* · 235
- 2 Elementos básicos do contrato administrativo (cláusulas necessárias) · 237**
- 3 Convocação do particular para a assinatura do contrato · 238**
- 4 Formalismo dos contratos administrativos · 240**
  - 4.1 Exceção ao contrato escrito · 241
  - 4.2 Publicidade dos contratos · 242 / 4.2.1 Regras específicas de publicidade dos contratos · 242
- 5 Garantias contratuais · 243**
  - 5.1 Garantia especial para obras e serviços de engenharia (*performance bond*) · 244
- 6 Vigência dos contratos administrativos · 245**
  - 6.1 O início do prazo de vigência · 246
  - 6.2 Extensão e prorrogação da vigência dos contratos administrativos · 246
- 7 Alterações do contrato administrativo · 247**
  - 7.1 Alterações qualitativas · 248 / 7.1.1 Cálculo dos limites percentuais nas alterações quantitativas · 248 / 7.1.2 Limites percentuais em contratos com pluralidade de itens · 250 / 7.1.3 Alteração quantitativa em contratação para prestação de serviços continuados · 250 / 7.1.4 Limite percentual em caso de supressão · 251 / 7.1.5 Indenização ao contratado em caso de supressão · 251
  - 7.2 Alterações qualitativas unilaterais? · 251 / 7.2.1 Há limite para as alterações qualitativas unilaterais? · 251 / 7.2.2 (Im)possibilidade de alteração do objeto contratado · 252 / 7.2.3 Alteração qualitativa com inserção de novos bens e serviços · 253

- 7.3 Elementos da alteração para o restabelecimento do equilíbrio económico-financeiro do contrato · 254
  - 7.4 Aumento ou redução superveniente de tributos e encargos legais · 255
  - 7.5 Outros institutos de alteração contratual · 256 | 7.5.1 Atualização monetária · 256 | 7.5.2 Reajuste em sentido estrito · 256 | 7.5.3 Repactuação · 257 | 7.5.3.1 Contagem do interregno mínimo de 12 meses em caso de repactuação · 257 | 7.5.3.2 O direito à repactuação está sujeito a preclusão<sup>2</sup> · 258
  - 7.6 Formalização das alterações contratuais · 259
  - 8 Fiscalização e gestão do contrato administrativo · 260**
    - 8.1 Segregação de funções · 261
    - 8.2 Fiscalização e responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais · 261
  - 9 Subcontratação · 262**
    - 9.1 A impossibilidade de subcontratação total · 263
  - 10 Recebimento do objeto contratual · 263**
    - 10.1 Dever de pagamento pela Administração · 264 | 10.1.1 Observância da ordem cronológica de pagamento · 264 | 10.1.2 A vedação do pagamento antecipado · 265
    - 10.2 Dever de rejeição pela administração · 265
    - 10.3 Rejeição parcial e pagamento: a glosa · 265
    - 10.4 Responsabilidade do contratado · 266
  - 11 Extinção dos contratos administrativos · 266**
    - 11.1 Requisitos para a extinção unilateral e consensual · 267
    - 11.2 Requisitos para a anulação do contrato administrativo · 268
  - 12 Meios alternativos de resolução de controvérsias · 269**
- Capítulo 9**
- Infrações e sanções nas contratações públicas · 275**
- 1 Tipos infracionais · 275**
  - 2 Sanções cabíveis · 276**
    - 2.1 Procedimentos para a aplicação das sanções · 278
    - 2.2 Prazo de defesa · 279
    - 2.3 Formalidades específicas para a apuração das infrações passíveis da sanção de *impedimento* e de *declaração de inidoneidade* · 279
    - 2.4 Possibilidade de recurso contra a aplicação da penalidade · 280
    - 2.5 Aplicação definitiva da sanção e atualização dos cadastros unificados · 280
  - 3 Obrigatoriedade de instauração de processo administrativo sancionatório · 281**
  - 4 Prescrição · 282**
  - 5 Reabilitação · 283**
  - 6 Extensão dos efeitos da sanção: a desconsideração da personalidade jurídica · 283**
    - 6.1 A desconsideração da personalidade jurídica baseada em indícios e presunções · 284
  - 7 Consensualidade e atividade sancionatória da Administração · 286**