

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

**RICARDO AUGUSTO BONOTTO BARBOZA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI**

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, Emerson Affonso da Costa Moura, Ricardo Augusto Bonotto Barboza – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-035-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

Com alegria apresentamos os textos aprovados, apresentados e debatidos no grupo de trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II” no âmbito do XXXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-Graduação stricto sensu com o tema “Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias” entre os dias 27 a 29 de novembro de 2021 na cidade de Brasília.

Nenhuma disciplina tem se sujeitado a transformações tão constantes no Direito Público como o Direito Administrativo, que sujeito aos influxos da ordem política, econômica e social, bem como, dos próprios ditames da burocracia e da sociedade civil tem a sua teoria, dogmática e prática alvo de inúmeras modificações adequando ao exercício da função administrativa.

Encontram-se aqui discussões dos fundamentos do Direito Administrativo como o interesse público e novas formas de legitimação como a consensualidade, dos novos instrumentos trazidos pela nova lei de licitações e contratos e a necessidade de parâmetros para atuação do Estado na economia, da intervenção dos ministérios nas agências e controle na lei anticorrupção.

Todos os temas apontam para a necessidade de redimensionamento da relação entre Estado, mercado e sociedade e, portanto, da busca pela construção de um Direito Administrativo capaz de garantir os interesses econômicos e proteger os direitos fundamentais, superando dogmas e apontando novos rumos para atuação da Administração Pública.

No trabalho “Interesse público e sua supremacia ou não sobre o interesse privado no atual contexto constitucional” se discute a partir do processo de constitucionalização do Direito Administrativo a necessidade de interpretação da categoria do interesse público à luz dos valores constitucionais, em especial, do sistema dos direitos humanos.

Em igual sentido, no texto “Interesse público e direitos fundamentais: uma relação de unidade, harmonia e ponderação de interesse analisa a partir da teoria dos direitos fundamentais a utilização da técnica de ponderação como forma de produção de uma decisão racional quando envolver conflito com os interesses públicos.

Na pesquisa, “Consensualidade no Direito Administrativo” analisa-se a necessidade de incremento e obstáculos jurídicos e institucionais para implementação da consensualidade na gestão pela Administração Pública em um ambiente onde o interesse público é diversificado, plural e coletivo e há as falências do sistema adversarial.

O texto “Licitações sustentáveis e combate à corrupção: programas de integridade como ferramentas para a sustentabilidade das contratações públicas”

traz a lume a partir da sustentabilidade no tripé, em especial, econômico, que a exigência na NLCC da existência de programa de integridade para grandes vultos seja instrumentos de sustentabilidade por meio do combate à corrupção.

O trabalho “Licitações e contratações de grande vulto: a natureza de norma específica da definição contida na lei nº 14.133/2021” busca delimitar o conteúdo das obras, serviços e fornecimentos designadas como de “grande vulto” a partir do regime dado pela NLCC com a tutela de regras específicas mais protetivas para as contratações que envolvem o dispêndio de maior volume de recursos públicos.

A pesquisa “A conveniência da aplicação do diálogo competitivo nos processos de adjudicação de contratos públicos oriundos de licitações internacionais” aponta a utilização da nova modalidade da NLCC nestas contratações, por proporcionar relação linear e cooperativa na busca da solução adequada, bem como, aquisições e contratações complexas como PPP.

O texto “A despersonalização da pessoa jurídica pelas vias administrativas: perspectivas do Direito Administrativo Sancionador” busca discutir as potencialidades do instrumento na prevenção de fraudes e reforço da integridade e transparência na Administração Pública, mas com a necessidade de observância dos princípios decorrentes do due process of law no processo administrativo.

O trabalho “A importância do Estado na promoção do desenvolvimento econômico: uma forma de intervenção pública na vida privada” pretende verificar a partir da atuação ativa da Administração Pública no mercado interno, a necessidade de não gerar impedimentos à

participação privada na atuação econômica e promover atuação conjunta se necessária para o desenvolvimento.

A pesquisa “A intervenção ministerial no caso de omissão das agências reguladoras” aponta os parâmetros e legitimidades do controle do Ministério quando houver omissão das agências, que deve ser considerado a partir de um regular espaço decisório quanto à maturação e reflexão acerca políticas setoriais regulatórias ao qual cabe implementar.

Por fim, no texto “Análise de impacto regulatório como instrumento de participação social” pretende-se discutir a partir dos marcos normativos de execução e acompanhamento da AIR a importância da equalização do setor e sociedade através de processo dinâmico e continuado, bem como, a sua harmonização a partir de guia orientado da Presidência da República.

São importantes contribuições que os autores trazem ao debate do Direito Administrativo e que nos apontam rumos para constante reelaboração da literatura jurídica na matéria no que tange ao aperfeiçoamento dos institutos e aplicação dos instrumentos, mas acima de tudo, da busca por uma teoria conciliadora do Estado com a sociedade.

Brasília, 27 de Novembro de 2024.

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Universidade de Passo Fundo

Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Universidade de Araraquara

## **LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE GRANDE VULTO: A NATUREZA DE NORMA ESPECÍFICA DA DEFINIÇÃO CONTIDA NA LEI Nº 14.133/2021.**

### **LARGE-SCALE BIDDING AND CONTRACTS: THE NATURE OF THE DEFINITION CONTAINED IN LAW Nº 14.133/2021.**

**Patricia Fernanda Macedo Possamai  
Jason Soares de ALbergaria Neto**

#### **Resumo**

O presente artigo objetiva examinar a natureza da definição de grande vulto contida no artigo 6º, XXII, da Lei nº 14.133/21, a partir da análise das regras dos artigos 22, §3º; 25, §4º e 99, todos da Lei de Licitações e Contratos. Considerando que os referidos dispositivos conferem especial proteção às contratações que envolvem maior volume de gasto público, bem como que o valor apresentado na definição legal se mostra demasiadamente elevado quando confrontado com os orçamentos, principalmente, de Estados e Municípios, relevante se apresenta o debate quanto à natureza de norma geral ou específica do conceito. A fim de que estas regras mais protetivas possam ter maior alcance, busca-se neste trabalho — por meio do método indutivo e de pesquisa eminentemente qualitativa, de natureza bibliográfica e documental — demonstrar a natureza de norma específica da definição prevista na Lei nº 14.133/21, a qual seria aplicável apenas à União Federal, possibilitando aos demais entes legislarem, complementarmente, sobre a matéria.

**Palavras-chave:** Licitações públicas, Contratos administrativos, Normas gerais e específicas, Contratação de grande vulto, Competência legislativa

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to examine the nature of the definition of a large amount as in article 6º, XXII, of Law nº 14.133/21, based on the analysis of the rules of articles 22, §3º; 25, §4º and 99 of the Bidding and Contract Law. Considering that the aforementioned devices provide special protection to contracts that involve a greater volume of public expenditure, as well as that the value presented in the legal definition appears to be too high when compared with the budgets, mainly of States and Municipalities, it is relevant to present the debate regarding the nature of a general or specific norm of the concept. In order for these more protective rules to have greater scope, this work seeks — using the inductive method and eminently qualitative, bibliographical and documentary research — to demonstrate the nature of a specific standard of the definition provided for in Law nº 14.133/21, which would be applicable only to the Federal Union, enabling other entities to legislate, in addition, on the matter.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public bidding, Administrative contracts, General and specific norms, Large-scale contracts, Legislative competence

## **1. Introdução.**

Para gerir seus interesses e os da sociedade, o Estado — no exercício de sua função administrativa — necessita realizar inúmeras atividades, dentre as quais se encontram aquelas que demandam a contratação de pessoas estranhas à estrutura administrativa, para que prestem serviços, forneçam produtos e realizem obras.

Tendo em vista que todas estas atividades envolvem o gasto de dinheiro público, necessária foi a criação de um regramento específico para reger as contratações feitas pela Administração Pública, de modo a garantir que as escolhas dos gestores ocorram de forma impessoal e proba, impedindo que preferências pessoais se sobreponham ao interesse público (Carvalho Filho, 2009).

É nesse contexto que surge a licitação pública, a qual consiste em um processo prévio à celebração do contrato administrativo, cujo um dos objetivos é, mediante a participação do maior número de interessados, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Tamanha a importância da criação desse processo impessoal e isonômico de seleção daqueles que contratarão com Administração, que a própria Constituição Federal de 1988 não apenas determinou nos artigos 37, inciso XXI; e 173 que os contratos administrativos e as outorgas de concessões e permissões sejam precedidas de licitação, como também previu em seu artigo 22, inciso XXVII, a competência da União Federal para, privativamente, editar normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 1988).

E justamente no exercício desta competência legislativa constitucional, a União Federal, em 1º de abril de 2021, publicou a Lei nº 14.133, a qual revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993); nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) e os artigos 1º ao 47 da Lei nº 12.462/2011 (Brasil, 2011) e estabeleceu um novo arcabouço de normas gerais a regerem as licitações e contratações públicas (Brasil, 2021).

O novo estatuto normativo, a exemplo do que já ocorria na legislação anterior, dedicou todo o Capítulo III para elencar um extenso rol de definições a serem consideradas pelos intérpretes para aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos (art. 6º, da Lei nº 14.133/2021).

Dentre as definições apresentadas pelo artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 chama a atenção a contida no inciso XXII, a qual prevê serem de grande vulto as obras, os serviços e os fornecimentos cujo valor estimado supere R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Esta conceituação quanto ao que são as contratações de grande vulto possui relevância no âmbito das licitações, uma vez que a própria Lei nº 14.133/2021 prevê em seus artigos 22, §3º; 25, §4º e 99 (Brasil, 2021), regras específicas, cuja aplicação se restringe a estes certames, os quais — pelos valores envolvidos — impactam de forma mais significativa os orçamentos públicos e, por esta razão, demandam uma maior atenção e proteção.

Ocorre que, nada obstante a relevância das referidas disposições, uma vez tendo a Lei nº 14.133/2021 definido, de forma taxativa, o valor a que correspondem as licitações e contratações de grande vulto, observa-se que os comandos veiculados nestas regras terão o seu alcance bastante restrito, já que a maior parte dos entes federativos que se submetem à Lei Geral de Licitações e Contratos sequer possuem receitas orçamentárias que permitam a realização de contratações que ultrapassem o montante previsto no artigo 6º, inciso XXII, do novo diploma normativo.

Assim, partindo, principalmente, da análise da realidade financeira, econômica e orçamentária dos Estados e Municípios brasileiros, a questão que se busca responder no presente artigo é se o conceito de grande vulto previsto no artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021 possui natureza de norma geral de licitações (nacional) e, portanto, é aplicável às administrações diretas, autárquicas e fundacionais de todos os Entes Federados ou se trata de norma específica (federal) aplicável apenas à União.

Para isso, após discorrer quanto à distinção entre normas gerais e normas específicas em matéria de licitações e contratos, passa-se no presente artigo à análise dos dispositivos legais que tratam, especificamente, das licitações e contratações de grande vulto, apresentado a importância deles para o interesse público, para então se chegar ao estudo quanto à natureza da definição contida no artigo 6, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021.

O método de estudo escolhido para o desenvolvimento da pesquisa é o indutivo, pois a partir da análise da realidade financeiro-orçamentária dos entes que se sujeitam às regras da Lei nº 14.133/2021, principalmente dos Municípios, chega-se à hipótese que se pretende defender. Outrossim, trata-se de um estudo documental e bibliográfico, cujo tipo de análise é eminentemente qualitativa.

E diante da constatação de que a definição de grande vulto prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos inviabiliza ou, no mínimo, dificulta a aplicação das regras contidas nos artigos 22, §3º; 25, §4º e 99, todos da Lei nº 14.133/2021 pelos Estados e Municípios, a hipótese que se busca defender neste artigo — principalmente a partir das obras de Rony Charles Lopes Torres e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro — é de que a definição legal ora tratada é norma de natureza específica federal, aplicável apenas à União, razão pela qual

Estados e Municípios possuem competência para, de acordo com suas especificidades, legislar definindo o conceito de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto para as suas licitações e contratações.

## **2. Normas gerais e normas específicas em matéria de licitações e contratações públicas.**

O dever de licitar atribuído à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Entes Federativos possui matriz constitucional, já que é a própria Carta da República que determina, em seus artigos 37, inciso XXI; e 173, §1º, inciso III, a necessidade de que — respeitadas as exceções legais — as aquisições, obras, contratações, permissões e concessões de serviços públicos sejam realizadas por meio de processo licitatório (Brasil, 1988).

Para além de prever a obrigatoriedade da licitação, a Constituição de 1988, ao tratar das competências legislativas dos entes federados, expressamente previu no artigo 22, inciso XXVII, que cabe à União Federal, *privativamente*, legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 1988).

Em que pese caiba, *privativamente*, à União legislar sobre licitações e contratações públicas, a Carta Magna é bastante clara ao dispor que esta competência legiferante diz respeito às normas gerais, de modo que não é retirada dos demais entes federativos a possibilidade — desde que observem os postulados maiores estabelecidos pela União — de que editem normas específicas acerca da referida matéria (Torres, 2023, p. 45).

Trata-se de respeito ao princípio federativo, o qual confere aos Estados, Distrito Federal e Municípios a autonomia que lhes permite editar leis específicas que, alinhadas às suas especificidades, por exemplo, populacional, econômica, financeira e cultural, viabilizem a aplicação mais efetiva das normas gerais criadas pela União Federal (Justen Filho, 2023).

De fato, considerando as várias particularidades de cada um dos Estados e Municípios brasileiros, parece ser certo afirmar que os impossibilitar de legislar de modo a conformar o conteúdo das normas gerais estipuladas pela União às suas realidades específicas, importaria em verdadeiro engessamento de parte das suas competências legiferantes, bem como em restrição à aplicação de determinadas normas a apenas alguns dos entes federativos.

Contudo, nada obstante a Constituição Federal seja clara quanto à quem são atribuídas as competências para edição de normas gerais e específicas em matéria de licitações — não raras vezes — ao aplicarem estas regras, editando as leis que visam reger os processos de

contratação pública, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acabam por não se ater ao que, de fato, é matéria de natureza geral ou específica.

A conceituação acerca do que são normas gerais e específicas, mormente no que tange às licitações e contratos, é uma tarefa sobre a qual a doutrina e a jurisprudência, há muito, se debruçam, o que decorre não apenas da atecnicidade do legislador que, no âmbito federal, por exemplo, costuma incluir na lei que se destina a dispor sobre normas gerais, regras que são de caráter específico, mas também pelo fato de que, na elaboração das normas, ao menos no âmbito da competência federal, não são apontados quais dispositivos possuem abrangência de lei nacional, destinada a todos os entes, e quais constituem norma aplicável apenas à União (Torres, 2023, p. 50).

A exemplo disso, conforme salienta Marçal Justen Filho (Marçal Justen, 2023), tem-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, ainda sob a vigência da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), foi em várias oportunidades chamado a analisar a natureza de alguns dos dispositivos daquele diploma — como ocorreu no julgamento das ADIs 359/RS, 927/RS e 3.322-MC —, tendo afirmado que a dita Lei Geral de Licitações e Contratações, para além de normas eminentemente gerais, também possuía em seu teor outras com nítida natureza de normas federais, as quais seriam aplicáveis apenas à União e abriam espaço para a atividade legiferante complementar dos demais entes.

Com a edição da Lei nº 14.133/2021, em que pese o legislador nacional tivesse a oportunidade de laborar de modo mais técnico, é possível observar que assim não o fez, já que editou norma que, apesar de nominar como geral, por ser mais analítica, apresenta diversas regras específicas, que claramente apenas podem ser aplicadas pela União.

Anderson Pedra (2022 *apud* Torres, 2023, p. 51) ao analisar os dispositivos da nova Lei de Licitações e Contratos, bem pontua que o ideal seria que o novo diploma normativo não tivesse contemplado em seu conteúdo normas específicas, contudo, tendo em vista que esta não é a realidade com que nos confrontamos, o desafio apresentado aos intérpretes e aplicadores da lei é grande, já que não se trata de apenas identificar a natureza de cada uma das regras, mas de assegurar a observância das competências constitucionais e da necessidade de adequação da norma geral às particularidades locais e regionais.

Deste modo, necessário se faz compreender o que se entende, de modo mais amplo, como normas jurídicas gerais e específicas, para que então seja possível a análise verticalizada da natureza dos dispositivos legais que tratam acerca do regramento das contratações públicas.

Ao discorrer em sua obra acerca das normas gerais de licitações, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 539) afirma que estas são dotadas de um nível de generalidade superior às demais, pois expressam princípios, fundamentos, diretrizes e critérios elementares que, obrigatoriamente, serão observados pelas demais leis e regramentos que venham a complementar a matéria.

Além disso, o autor destaca que os preceitos gerais seriam aqueles passíveis de serem aplicados em todo o país de modo uniforme, tendo em vista que refletem aspectos nacionalmente indiferenciados, de modo que podem incidir em qualquer lugar, sem que dificuldades sejam observadas (Mello, 2013, p. 540).

Por outro lado, partindo da premissa acima exposta, Bandeira de Mello (2013, p. 539) sustenta que não serão consideradas normas gerais aquelas que esgotam determinado tema e que não são passíveis de serem aplicadas, de modo uniforme, em todo o país, pois podem ensejar *“em certas áreas, por força de condições, peculiaridades ou características próprias da região ou local, repercussão gravosa sobre outros bens jurídicos igualmente confortados pelo Direito”*.

Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães (2013, p. 37) convergem com o entendimento encimado, pois afirmam que as normas gerais são as dotadas de um nítido caráter uniformizador e unificador, considerando que tratam de temas que são de relevância para todos os entes. E justamente por esta razão elas não são exaurientes e acabam por provocar os demais entes federativos a complementá-las, a fim de que haja correspondência e harmonia entre os interesses nacionais, regionais e locais.

E seguindo esta linha de inteligência, é possível concluir que normas gerais serão aquelas cujo conteúdo possa ser aplicado, homoganeamente, em todo o território nacional, haja vista que por serem mais genéricas e dotadas de maior abstração, são passíveis de, se preciso, serem complementadas por todos os entes federados, a fim de que as adéquem às particularidades regionais ou locais.

Por outro lado, serão específicas todas as normas que esgotarem seu conteúdo e, nitidamente, não possam ser aplicadas uniformemente por todos os entes, eis que ao serem elaboradas, foram considerados aspectos particulares de cada unidade federativa.

Aplicando-se este raciocínio à Lei nº 14.133/2021, parece não haver dúvidas de que dispositivos como os que tratam, por exemplo, dos critérios de habilitação, modalidades de licitação, regras referentes à dispensa e inexigibilidade, nulidades contratuais e sanções administrativas, são normas eminentemente gerais, as quais devem ser observadas em todo o

território nacional, eis que a sua aplicação não gera nenhum tipo de dificuldade para todos os entes federativos.

Em que pese isso, há outras regras que se encontram, conforme assevera Edgar Guimarães, em “uma zona de certeza negativa” (2021, p. 199), como é o caso sustentado no presente artigo, acerca da definição de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), a qual por não se adequar à realidade econômica e orçamentária de todos os entes federativos, acaba restringindo a incidência das normas que tratam das licitações e contratações de grande vulto à pequena parcela dos sujeitos que se submetem às regras da Lei Geral de Licitações.

Assim, identificar estes dispositivos que contemplam normas específicas constitui atividade de grande importância para os intérpretes e aplicadores do novo diploma normativo, já que além de garantir a devida observância da autonomia federativa e o exercício da competência legislativa por todos os entes, permite que — conforme se verá mais à frente — normas materialmente gerais, que possuem grande relevância para o interesse público, como aquelas que tratam das licitações e contratações de grande vulto, incidam não apenas nas contratações feitas pela União, mas naquelas realizadas todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

### **3. A disciplina das contratações de grande vulto na Lei nº 14.133/2021.**

Feita esta análise quanto à distinção entre normas gerais e normas específicas, cumpre agora examinar o tratamento conferido pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) às licitações e contratações de grande vulto.

À partida, já em suas disposições preliminares, a nova Lei de Licitações e Contratos traz um rol extenso de definições a serem consideradas na aplicação de seus dispositivos. Dentre os conceitos do artigo 6º da Lei encontra-se o do inciso XXII, o qual prevê que são obras, serviços e fornecimentos de grande vulto “*aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)*”, o qual é, anualmente, atualizado via Decreto<sup>1</sup> (Brasil, 2021).

Infere-se do dispositivo legal, claramente, que para definir o que é grande vulto, optou o legislador por considerar, tão somente, o valor absoluto das licitações e contratações a serem

---

<sup>1</sup>Atualmente, o valor das contratações e licitações de grande vulto está em R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos), conforme Decreto nº 11.871/2023.

realizadas pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem que outros parâmetros relacionados, por exemplo, ao objeto da licitação ou tempo para seu cumprimento fossem sopesados.

Haja vista a objetividade e taxatividade do critério adotado, possível é concluir que a sua escolha se encontra intimamente relacionada ao grau de comprometimento do orçamento público a ser despendido com a obra, serviço ou fornecimento contratados pelo Poder Público, o que ensejaria a necessidade de que maior rigor fosse imposto a tais contratações e certames.

Em razão disso, a Lei nº 14.133/2021 contemplou regras específicas para estes casos de gastos mais expressivos, as quais se mostram mais protetivas ao menos do ponto de vista dos interesses da Administração.

Nesse sentido, o artigo 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) prevê que nos casos de contratações de obras e serviços de grande vulto e naqueles em que forem adotados “os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado”.

A matriz de alocação de riscos, de acordo com os artigos 6º, inciso XXVII, e 103, ambos da nova Lei de Licitações e Contratos (Brasil, 2021), é, em suma, uma cláusula contratual que contemplará os riscos possíveis de ocorrerem durante a execução da avença e as responsabilidades a serem suportadas pelas partes contratante e contratada, em razão eventos supervenientes à assinatura do instrumento contratual.

Trata-se, conforme dispõe a própria lei, de uma forma pela qual se define o equilíbrio econômico-financeiro do contrato com relação aos ônus financeiros decorrentes destes eventos.

A previsão obrigatória da matriz de alocação de riscos nos editais de contratações vultosas constitui importante instrumento de proteção não apenas do interesse público, mas também dos particulares que contratam com Administração Pública.

Dentre as vantagens decorrentes da prévia realização da matriz é possível citar o fato de que se trata de um recurso apto a auxiliar na diminuição de possíveis litígios decorrentes da execução do contrato administrativo e, por conseguinte, na redução dos casos de paralisação de obras e serviço em razão da discussão quanto à forma como se dará reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. E isso ocorre, pois as situações supervenientes já são antevistas e a forma de retomada do equilíbrio contratual constará, desde o início, no instrumento contratual, o que se mostra vantajoso tanto para o Poder Público, como para o particular contratado (Medeiros *et al.*, 2023, p. 213).

Além disso, Simone Zonotello de Oliveira (*et al* Higa, 2021) — nos comentários feitos ao referido dispositivo legal — sustenta que a matriz ora tratada constitui uma forma de reduzir os custos do contrato, pois ao dividir os riscos, será possível alocá-los à parte do negócio jurídico que possui melhores condições de evitá-lo, mitigá-lo ou repará-lo, o que leva a uma redução da onerosidade contratual e uma maior eficiência na contratação.

Evidencia-se, assim, que a obrigatoriedade da matriz de alocação de riscos nos contratos de grande vulto constitui meio para que os princípios como os da eficiência, celeridade e economicidade sejam devidamente observados.

Mais à frente, a Lei nº 14.133/2021 contém mais uma regra destinada apenas às contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, prevendo em seu artigo 25, §4º (Brasil, 2021) que em tais casos o edital deverá prever:

[...] a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

A regra acima transcrita retrata uma das inovações trazidas pelo novo estatuto normativo das licitações e contratações públicas, pois ao exigir que o licitante vencedor implemente, ou aprimore, programa de integridade, acaba incorporando importante mecanismo para o combate à corrupção nos certames e contratações realizados pelas Administrações Públicas direta, autárquica e fundacional de todos os entes federados.

Há anos o Brasil tem se defrontado com inúmeros escândalos de corrupção, muitos dos quais ocorrem, justamente, no bojo das contratações públicas, as quais sempre se mostraram como um ambiente propício para a realização de práticas ilícitas e corruptas.

Estas condutas ilícitas são extremamente danosas para a sociedade, a qual se vê, em muitos casos, privada de serviços públicos que lhes são elementares em razão da falta de dinheiro público para custeá-los. Ao discorrer acerca dos custos da corrupção no Brasil, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (*et al.*, 2023, p. 412) destacou que:

Trazendo essa realidade ao ambiente das contratações públicas, de acordo com pesquisa realizada pela OCDE em 2015, destacou-se que o custo extra da corrupção em licitações pode chegar a 50% do valor do contrato. Nesse mesmo sentido, estudo realizado pelos economistas Claudio Frischtak e João Mourão apontou que entre 1970 e 2015 as obras de infraestrutura no Brasil tiveram sobrepreço de R\$ 100 a R\$ 300 bilhões, o que implicou custo médio anual de R\$ 66,6 bilhões. De igual modo, o Relatório Fiscobras de 2019 indicou que das 77 obras analisadas, 59 apresentaram indício de graves irregularidades, o que representa um percentual de 76%. E essas irregularidades reputadas como graves representam as seguintes

situações: (i) sobrepreço; (ii) superfaturamento; (iii) direcionamento da licitação; (iv) má qualidade da obra contratada.

E justamente em razão de dados como esses, têm-se constantemente buscado ferramentas para o combate e punição aos atos fraudulentos e corruptos, que para além de ética e moralmente reprováveis, importam em um alto custo financeiro para a Administração Pública.

Dentre estes mecanismos, é possível destacar, a título exemplificativo, a edição das Leis Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e das Estatais (Lei nº 13.303/2016), as alterações implementadas nas Leis de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942) e a própria nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), a qual incluiu em seus dispositivos situações em que as empresas que contratam com o Poder Público deveriam implementar programas de integridade.

Conquanto os programas de integridade, os quais estão intimamente relacionados à ideia de *compliance*, não sejam, propriamente, a solução para o problema da corrupção no país, é fato que por importarem na implementação de boas práticas de gestão e governança nas organizações e trazerem a ética e a probidade como valores a serem executados em todas as ações da empresa e por todos os seus colaboradores, acabam por contribuir para a modificação da prática, tão enraizada, do “jeitinho brasileiro”, para uma cultura de integridade organizacional.

Ao exigir das empresas que contratam consigo a implementação dos programas de integridade, principalmente naquelas que se apresentam como as contratações mais relevantes do ponto de vista financeiro, está o Poder Público agregando às suas licitações e contratações o compromisso não apenas seu, mas também dos particulares contratados com a prática de valores éticos relacionados à probidade, transparência, impessoalidade, moralidade e legalidade, os quais para além de constituírem objetivos a serem atingidos pelas licitações, são princípios que devem ser observados na atuação da Administração Pública.

E os ganhos a serem obtidos com estes programas irradiam tanto para o interesse público — já que poderá haver além da redução dos custos da corrupção e dos riscos das contratações, a garantia da execução dos contratos, o melhor desempenho das empresas e da qualidade das contratações — como também para a organização contratada, a qual poderá obter melhora no seu faturamento, atrair novos fornecedores e clientes que se alinhem aos seus valores, pois a implementação de programas de integridade e de *compliance* reflete diretamente na confiabilidade da organização (Castro *et al.*, 2023, p. 402/403).

Seguindo na análise das disposições legais que tratam das contratações de grande vulto, observa-se que o artigo 99 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), dispõe que nos casos de obras e serviços de engenharia, “poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato”.

A possibilidade de exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada em percentual de até 30% do valor inicial dos contratos de obras e serviços de engenharia mais vultosos também constitui instrumento que visa assegurar a execução contratual e redução dos litígios envolvendo tais contratações.

Note-se que incluir esta modalidade de garantia importa em, nos termos da lei, permitir que a seguradora, que deverá assinar o contrato como interveniente, assumam a execução da obra ou do serviço de engenharia, até o limite mencionado, caso a empresa contratada não cumpra as suas obrigações.

Tem-se, portanto, que para além de ser um meio de ao menos diminuir a paralisação de obras públicas e serviços de engenharia — problema este comum em tais contratações no Brasil — a referida modalidade de garantia acaba por incluir na contratação administrativa mais um agente fiscalizador, que é a própria seguradora, a qual possui grande interesse em que o particular execute, em sua integralidade, o objeto para o qual fora contratado (Leite, Lopes, 2021).

Feita esta breve análise dos dispositivos legais que tratam das licitações e contratações de grande vulto, fica evidente a preocupação do legislador nacional em incluir na nova Lei de Licitações e Contratos normas mais protetivas para as contratações que ensejam maior gasto de verbas públicas, as quais pelo valor envolvido, complexidade do objeto e tempo de execução do contrato, costumam ser alvo de pedidos administrativos e judiciais e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, paralisações de obras e serviços de engenharia, bem como casos de corrupção, fraudes e propinas.

Independente das particularidades e dificuldades para implementação de cada uma das regras acima mencionadas — as quais não são ignoradas — o fato é que analisando cada um dos comandos inseridos nas regras acima mencionadas, é possível vislumbrar a tentativa de impor a tais contratações eficiência, probidade, moralidade e economicidade, vetores que se mostram demasiadamente importantes para Administração, principalmente do ponto de vista do interesse público, o qual é o maior prejudicado pelos problemas que envolvem as licitações e contratos administrativos.

Obras inacabadas, serviços e fornecimentos paralisados, infundáveis processos em que se discutem o reequilíbrio de contratos administrativos e casos de fraudes e corrupção em licitações são realidades vivenciadas, cotidianamente, no âmbito da Administração Pública brasileira.

Logo, não é demais afirmar que legislações que visem eliminar ou, ao menos, mitigar estes problemas possuem relevância para todos os entes federados, pois que intimamente relacionadas à realização do interesse público, principal finalidade a ser alcançada pela Administração Pública, razão pela qual o seu alcance deve ser o maior possível.

#### **4. A natureza da definição contida no artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021.**

Buscou-se demonstrar até aqui que a nova Lei de Licitações e Contratos ao dedicar regras específicas para as contratações que envolvem o dispêndio de maior volume de recursos financeiros públicos, acabou por conferir maior proteção as estas que são, em regra, as compras, serviços e fornecimentos de maior relevância para a Administração Pública e, por consequência, para a população.

A controvérsia se estabelece, contudo, quando o diploma normativo que pretende dispor apenas sobre normas gerais, acaba por — no artigo 6º, inciso XXII — incluir a definição, taxativa, de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto como sendo somente aqueles que superem o valor estimado de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Inquestionável que o montante apontado pela lei é vultoso, no entanto, se confrontado este valor com a realidade orçamentária de grande parte dos Entes Federados, principalmente, dos Municípios brasileiros, é possível observar que uma quantidade significativa destes jamais realizará licitações e contratações de grande vulto, ao menos nos termos apresentados pela Lei nº 14.133/2021.

A premissa acima sustentada decorre do fato de que embora não se questione que no âmbito da União Federal contratações nesse montante sejam possíveis de ocorrer, é fato que muitos entes federativos sequer possuem receitas orçamentárias que atinjam a cifra apontada pela lei ora analisada para a definição das contratações de grande vulto.

Com a finalidade de ilustrar o que afirmado, em consulta às Leis de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício financeiro de 2021 — ano em que publicada a Lei nº 14.133 — de alguns Municípios de pequeno e médio porte do Estado de Minas Gerais, foi possível observar que nenhum deles teria orçamento passível de realizar contratações de grande vulto, da forma como estas são definidas pela Lei Geral de Licitações e Contratos.

Nesse sentido, o Município de Araçuaí, localizado no Vale do Jequitinhonha, o qual, segundo censo de 2022, possuía população estimada em 34.297 habitantes (IBGE, 2022), de acordo com a Lei Municipal n° 520/2020, estimava como receitas totais orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 o valor de R\$ 104.889.200,00 (cento e quatro milhões, oitocentos e oitenta e nove mil e duzentos reais) (Araçuaí, 2020).

Os dados obtidos junto ao Município de Taiobeiras, localizado no norte mineiro, o qual possuía, em 2022, população média de 33.050 habitantes (IBGE, 2022), demonstram que de acordo com a Lei Municipal n° 1.142/2020, estimava-se que as receitas totais para o exercício financeiro de 2021 seriam no valor de R\$ 100.925.000,00 (cem milhões, novecentos e vinte e cinco mil reais) (Taiobeiras, 2020).

Já o pequeno Município de Açucena, que se encontra na região do Vale do Aço e possuía população estimada no censo de 2022 em 8.943 habitantes (IBGE, 2022), conforme constava na Lei Municipal n° 1.405/2020, previa que as receitas totais para o exercício financeiro de 2021 seriam de R\$ 29.000.000,00 (vinte e nove milhões de reais) (Açucena, 2020).

Considerando, por outro lado, os Municípios de Ituiutaba e Passos, os quais estão, respectivamente no triângulo mineiro e na região sul do Estado, tem-se que estes embora possam ser compreendidos — ao menos para este estudo — como de médio porte, pois contam com mais de 100 mil habitantes, também não estimavam para o exercício financeiro de 2021 receitas totais que permitissem a realização de contratações de grande vulto na forma como prescrito pela Lei n° 14.133/2021.

Nesse sentido, a Lei Municipal n° 4.768/2020, de Ituiutaba, Município com, aproximadamente, 102.207 habitantes (IBGE, 2022), previa como receitas totais para o exercício de 2021 o valor de R\$ 503.228.661,00 (quinhentos e três milhões, duzentos e vinte e oito mil, seiscentos e um reais) (Ituiutaba, 2020), enquanto que Passos, Município mineiro com população média em 2022 de 111.319 habitantes (IBGE, 2022), estimava receitas totais para 2021 em R\$ 310.738.712,00 (trezentos e dez milhões, setecentos e trinta e oito mil e setecentos e doze reais), na esteira do disposto na Lei n° 3.597/2021 (Passos, 2021).

Em que pese ambos os municípios possuíssem receitas que ultrapassavam R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), parece certo afirmar que caso realizassem contratações neste valor, comprometeriam completamente a execução orçamentária anual, o que não seria razoável.

Em estudo realizado pelo Observatório de Informações Municipais, o pesquisador François E. J. Bremaeker (2021) constatou que dos 5.568 Municípios brasileiros, apenas 110 deles, ou seja, 1,98% possuíam, para o ano de 2020, receitas orçamentárias que superavam R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Os referidos dados, embora exemplificativos, são passíveis de refletir a realidade de significativa parcela dos municípios brasileiros e demonstram que muitos deles não possuem capacidade econômica e orçamentária para suportar a realização de contratos que atinjam a cifra de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

As constatações ora realizadas seriam irrelevantes não fosse o fato da própria Lei nº 14.133/2021 contemplar — conforme visto anteriormente — regras específicas que se destinam apenas às contratações de grande vulto, as quais se apresentam como importantes instrumentos para se garantir a economia, moralidade e eficiência das contratações que envolvem maior gasto público.

Note-se que ao se considerar que a definição de grande vulto contida na Lei nº 14.133/2021 possui natureza de norma geral, sua aplicação — conforme defendido no segundo tópico deste trabalho — deverá ser uniforme para todos aqueles que se sujeitam à Lei de Licitações e Contratos, do que decorre que o alcance dos dispositivos mais protetivos que tratam das contratações de grande vulto será restrito à pouquíssimas licitações e contratações.

Deveras, caso a definição do artigo 6º, inciso XXII, da de Licitações deva ser observada, indistintamente, por todos os entes federativos, localidades como as mencionadas acima nunca realizarão licitações e contratações de grande vulto e, portanto, jamais se beneficiarão — em contratações que de acordo com sua realidade são relevantes, pois comprometem significativa parcela de seu orçamento — das regras mais protetivas trazidas pela Lei nº 14.133/2021, pois suas peculiaridades locais e realidades orçamentárias, não as permitirão realizar licitações e contratos no valor previsto pela norma federal.

Ocorre que a referida consequência não se mostra consentânea com a finalidade conferida às normas que disciplinam as contratações de grande vulto, pois justamente o que elas buscam é que nas licitações e contratações que envolvam um maior gasto de verbas públicas e, por consequência, que comprometam, de forma mais significativa, parcela do orçamento do ente público, haja uma maior proteção no sentido de que estes contratos sejam integralmente cumpridos, no menor prazo e com a menor onerosidade possíveis.

Em razão disso, a hipótese que se sustenta no presente trabalho é de que para definir o que são obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, forçoso se faz que sejam consideradas as características econômico, financeiras e orçamentárias de cada um dos Entes

Federados que se sujeitam às regras da Lei nº 14.133/2021, de modo que não se mostra razoável que a norma editada pela União, a qual apresenta um valor absoluto que não reflete a realidade de grande parte do Entes Federados, incida sobre todos.

Portanto, a partir das considerações realizadas no início desta pesquisa, uma vez que a definição de grande vulto contida na Lei de Geral de Licitações não reflete a realidade de todos os entes federados e, por isso, não poder ser aplicada uniformemente em todo o território, a conclusão a se chegar é de que a definição inserta na Lei nº 14.133/2021 possui natureza jurídica de norma específica, aplicável apenas à União Federal.

Assim, também constitui corolário lógico do acima sustentado que Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão da autonomia federativa, possuem a competência para, de modo complementar, legislar definindo, de acordo com suas realidades e peculiaridades, o conceito de obra, serviços e contratações de grande vulto.

Para se definir, do ponto de vista das licitações e contratações públicas, o que é grande vulto, é necessário que sejam considerados fatores financeiros, orçamentários, populacionais, dentre outros, que são específicos de cada ente, razão pela qual não se mostra razoável que uma lei de abrangência nacional traga definição taxativa a este respeito.

Nesse sentido, por sinal, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2023, p. 406), nas análises que realiza quanto à aplicação do artigo 25, §4º, da Lei nº 14.133/2021, tem sustentado — reiteradamente — que a regra contida no inciso XXII do artigo 6º, *“trata-se de norma especial, aplicável à União, podendo os demais entes federados definir de modo diverso o que seria grande vulto à sua realidade”*.

A importância de que cada ente federativo possa, de acordo com suas peculiaridades, definir o conceito de grande vulto para as licitações e contratações públicas que realiza, encontra seu fundamento não apenas na autonomia federativa, conforme bem pontuam Wallace Paiva Martins Junior e Pedro Henrique Incerpi Paiva Martins (2022), mas na funcionalidade e eficácia das normas e institutos contidos na nova Lei de Licitações.

Trata-se de viabilizar que as normas gerais que determinam a obrigatoriedade de inclusão da matriz de alocação de riscos, implementação de programas de integridade e possibilidade de exigência, em contratações de obras e serviços de engenharia, de seguro-garantia com cláusula de retomada em até 30% do valor inicial do contrato, possam ser aplicadas por todos os entes que se submetem à Lei nº 14.133/2021, nas licitações e contratações cujo valor se mostre expressivo frente as suas realidades econômico-financeiras.

E a relevância destas regras para os Estados, Distrito Federal e Municípios é grande, pois conforme sustentado anteriormente, estas são mecanismos para que os casos de

inexecução contratual, litígios envolvendo os contratos administrativos, onerosidade das contratações, fraudes e corrupções, tão comuns nas contratações que envolvem maior gasto público, sejam prevenidos ou mitigados.

Em artigo escrito em coautoria com Mirela Miró Zillioto, Aguirre de Castro (2021, p. 382), ao discorrer sobre a importância da regra que trata da obrigatoriedade dos sistemas de *compliance* nas contratações de grande vulto, destaca que:

Essa distinção é importante eis que R\$ 200 milhões é, de fato, um valor de contratação vultoso, como a própria norma determina, o que, contudo, tornaria a aplicação prática da exigência bastante restrita em alguns estados e municípios, e, por conseguinte, impossibilitaria a mudança de cultura almejada e necessária no cenário das contratações públicas. Não sem razão, ao se comparar tal valor aos valores propostos nas leis estaduais e distrital que hoje disciplinam a matéria, existe uma desproporcionalidade exorbitante entre os diplomas, sendo a exigência naqueles diplomas aplicável para contratos com valores em torno de 1 milhão e 10 milhões de reais.

Conquanto maior parte dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos estejam direcionando suas análises apenas às regras referentes à implementação dos programas de integridade nas contratações de grande vulto, fato é que considerar a definição de grande vulto contida na Lei nº 14.133/2021 como norma geral, implicaria restringir o alcance de todo o regramento correspondente às contratações de grande vulto, o que não se mostra — como já afirmado anteriormente — consentâneo com a finalidade das regras específicas inseridas na Lei Geral de Licitações e Contratos.

Não apenas os custos da corrupção, mas também os da ineficiência das contratações públicas são problemas que assolam todos os entes federativos e em muitas de suas contratações, em razão do que, existindo mecanismos para reduzi-los ou eliminá-los, estes devem estar ao alcance de todos.

Com isso, sustentar a natureza específica da definição prevista no artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, bem como a possibilidade de que Estados e Municípios, por meio de leis próprias, definam obras serviços e fornecimentos de grande vulto de acordo com as suas realidades financeira e orçamentária, apresenta-se como a alternativa mais razoável a ser conferida para a leitura e interpretação do novo diploma normativo das licitações e contratos administrativos.

## **5. Conclusão.**

Na discussão proposta no presente artigo buscou-se analisar a natureza da definição de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto contida no artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, a partir do estudo do objetivo e do alcance das regras específicas dos artigos 22, §3º; 25, §4º e 99, todas da nova Lei Geral de Licitações e Contratos.

Conforme visto, da redação destes dispositivos que são aplicáveis apenas às licitações e contratações de grande vulto, é possível extrair que ao menos um de seus objetivos é conferir uma maior proteção ao interesse público, pois estão diretamente relacionados à eficiência, transparência, economicidade, moralidade e probidade administrativas, que constituem princípios a serem observados pela Administração.

E justamente em razão da importância da proteção que estas regras visam conferir às contratações que demandam o maior gasto de recursos públicos, é que se fez relevante o desenvolvimento da pesquisa quanto à natureza de norma geral ou específica do conceito de grande vulto trazido pela nova Lei de Licitações e Contratos.

Deveras, a atecnicidade do legislador federal levou à inclusão, na lei que se propunha a trazer apenas normas gerais de licitações e contratos, regras que em razão de seu conteúdo são passíveis de serem aplicadas apenas pela União Federal, já que dissociadas das especificidades dos demais entes federativos.

O fato de no bojo de um mesmo diploma normativo haver regras dotadas de maior grau de generalidade e que, por esta razão, são aplicáveis a todos os entes federativos, independente de suas particularidades locais ou regionais, bem como outras que se esgotam em seu próprio conteúdo e possuem alcance restrito à apenas um ente, demanda que seus interpretes, ao aplicarem a lei, tenham maior cuidado na análise a ser feita, sob pena de afrontar as regras referentes à competência legislativa e ao próprio princípio federativo.

Neste ponto se apresenta a importância da distinção dos conceitos de norma geral e específica, pois é a partir da compreensão de que aquelas são aplicáveis uniformemente em todo o território nacional e de que estas se destinam apenas a entes específicos, pois atendem apenas às suas peculiaridades locais e regionais, é que possível se fez a análise quanto ao alcance das regras insertas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No caso do artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021 foi possível observar que embora a definição contida na lei seja taxativa ao mencionar que as obras, serviços e fornecimentos de grande vulto são apenas aqueles que superam o valor de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), acabou por restringir demasiadamente o âmbito de incidência das demais normas que tratam destas contratações vultosas.

Na linha do que se defendeu neste estudo, ao que tudo indica, o legislador, ao definir grande vulto, parece ter considerado o grau de comprometimento do orçamento público daqueles que se submetem à disciplina da Lei nº 14.133/2021, de modo que nas contratações que ensejam maior gasto público, sejam aplicadas regras mais específicas e protetivas, as quais visam garantir a lisura do processo, a economicidade e a eficiência.

No entanto, constatou-se que os orçamentos financeiros de significativa quantidade de entes federativos não permite realizar contratações que atinjam o valor expresso na definição contida na norma, de modo que a estes não se fazem aplicáveis as regras mais protetivas contempladas pela Lei Geral de Licitações e Contratos.

Veja-se que nada obstante maior parte dos municípios, por exemplo, não possuem receitas orçamentárias que viabilizem a realização de contratos em valor superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), isso não importa dizer que não fazem licitações e contratações que, segundo as suas particularidades locais, são significativas e vultosas, pois comprometem parcela importante de suas receitas.

Sendo fato que todos os entes realizam certames e contratações que, de acordo com suas realidades, podem ser considerados como de grande vulto, resta claro que a estes devem ser aplicadas todas as regras que visam conferir maior proteção, como as tratadas nos artigos 22, §3º; 25, §4º e 99, todos da Lei nº 14.133/2021.

Consoante já afirmado, os custos da corrupção e da ineficiência das contratações públicas são problemas enfrentados por todos os entes federativos, do que decorre a necessidade de seja conferido maior alcance aos mecanismos que buscam reduzir ou mitigar tais riscos no caso das contratações que envolvem o maior gasto de verbas públicas.

Por esta razão, desarrazoado se mostra que a União Federal defina um valor exato do que seriam estas contratações de grande vulto, pois conforme sustentado, esta definição deve considerar aspectos atinentes às especificidades orçamentárias e financeiras locais e regionais.

Portanto, entende-se que a definição de grande vulto prevista no artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, por contemplar valor que não se coaduna com realidade financeira de todos os entes federativos, é norma de natureza específica, aplicável apenas aos certames e contratações feitas pela União Federal.

Desta forma, aos Estados, Distrito Federal e Municípios remanesce a competência para, complementarmente, legislar definindo — de acordo com as suas especificidades orçamentárias regionais e locais — o que são fornecimentos, obras e serviços de grande vulto.

Somente partindo-se da premissa de que a definição de grande vulto contida na Lei de Licitações e Contratos é norma específica, é que se faz possível conferir maior aplicabilidade

e eficácia às regras mais protetivas contidas nos artigos 22, §3º; 25, §4º e 99, todos da Lei nº 14.133/2021.

## 6. Referências.

**AÇUCENA. Lei nº 1.405, de 17 de dezembro de 2020.** Estima a receita e fixa despesa do município de Açucena para o exercício de 2021. Açucena, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://digitaliza-institucional.s3.us-east-2.amazonaws.com/municipio-de-acucena/legislacao/Lei-30-06-2021%20-%20GuO2e.PDF>. Acesso em: 30 out. 2023.

**ARAÇUAÍ. Lei nº 520, de 23 de dezembro de 2020.** Estabelece Proposta Orçamentária, Estimando a Receita e Fixando a Despesa do Município de Araçuaí para o Exercício de 2021. Araçuaí, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.aracuai.mg.gov.br/transparencia/legislacao/1683-lei-ordinaria-n-520-2020/file>. Acesso em: 30 out. 2023.

**BRASIL. Congresso Nacional. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 nov. 2023.

**BRASIL. Lei nº 8666, 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. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 04 nov. 2023.

**BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 4 nov. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** (Vide Decreto nº 8.024, de 2013) (Vide ADIN 4645) (Vide ADIN 4655) (Vide Lei nº 14.034, de 2020) Produção de efeitos Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023.** Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União, 29 dez. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11871.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.871%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023&text=Atualiza%20os%20valores%20estabelecidos%20na,vista%20o%20disposto%20no%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11871.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.871%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023&text=Atualiza%20os%20valores%20estabelecidos%20na,vista%20o%20disposto%20no%20art). Acesso em: 1 fev. 2024.

BREMAEKER, François E.J. **Os municípios que tiveram receita bilionária em 2020.** Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, p. 01-14, 30 jul. 2021. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/6E9AF272-A5FA-F70A-6B17D9B9A48FC24B04072021091949.pdf&i=3204#:~:text=Os%2010%20Munic%C3%ADpios%20deste%20conjunto,\)%20e%20Itaja%C3%AD%20\(SC\)](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/6E9AF272-A5FA-F70A-6B17D9B9A48FC24B04072021091949.pdf&i=3204#:~:text=Os%2010%20Munic%C3%ADpios%20deste%20conjunto,)%20e%20Itaja%C3%AD%20(SC)). Acesso em: 29 out. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. E-book.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Uma análise Crítica do artigo 25, §4º, da Lei nº 14.133 e o compliance nas contratações públicas. **Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas:** em homenagem ao Prof. Dr. Edgar Guimarães, Curitiba, p. 401-416, 2023.

GUIMARÃES, Edgar. Nova Lei de Licitações e Contratos: Competência legislativa, âmbito de incidência, âmbito de incidência, vigência e impacto em leis de outras pessoas políticas. **O Direito Administrativo do Pós-Crise.** Curitiba, p. 194-210, 2021.

HIGA, Alberto Shinji *et al.* **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 1. ed. São Paulo: Rideel, 2021. E-book.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (ed.). **CIDADES E ESTADOS DO BRASIL.** In: CIDADES E ESTADOS DO BRASIL. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 nov. 2023.

ITUIUTABA. **Lei nº 4.768, de 30 de dezembro de 2020.** Estima a Receita, Fixa a Despesa para exercício financeiro de 2021 e dá outras providências. Ituiutaba, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/patim/Downloads/Lei%204.768%2030-12-2020.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** 2. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Thomson Reuters, 2023. ISBN 978-65-260-0232-2. E-book.

LEITE, Flávia Piva Almeida; LOPES, Cintia Barudí. A nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/21 e o seguro-garantia com cláusula de retomada: vantajosidade para a adimplência dos contratos administrativos. **Revista de Direito Brasileira**, [S. l.], v. 29, n. 11, p. 57-70, fev. 2022. DOI:<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v29i11.7460>.

Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7460/5806>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MARTINS, Pedro Henrique Incerpi Paiva. Compliance em licitações e contratos administrativos de Estados, Distrito Federal e Municípios. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance - RDAI**, São Paulo, v. 24, ed. 2, p. 67-84, 15 jan. 2023. DOI <https://doi.org/10.48143/rdai.24.paivamartins>. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/531>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. 1.136 p. ISBN 978-85-392-0166-2.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitações Públicas: A Lei Geral de Licitações - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. 640 p. ISBN 978-85-392-0117-4.

PIRONTI, Rodrigo; ZILIO, Mirela Miró. **Compliance nas Contratações Públicas: Exigências e Critérios Normativos**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizontes: Fórum, 2021. 364 p. ISBN 978-65-5518-278-1.

SARAI, Leandro; CABRAL, Flávio Garcia; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. O conceito de norma geral de licitação e contratação pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 282, n. 1, 23 mar. 2023. Artigos, p. 203-232. DOI <https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.88641>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88641>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SARAI, Leandro (org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos**. 3. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: JusPODIVM, 2023. p. 1.680. ISBN 978-85-442-4278-0.

PASSOS. **Lei nº 3.597, de 4 de janeiro de 2021**. Estima a Receita e Fixa e Despesa do Município de Passos para o Exercício Financeiro de 2021 e dá outras providências. Passos, 2021. Disponível em: <http://cmpassos.portalfacil.com.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-3597-2021/30284>. Acesso em: 30 out. 2023.

TAIOBEIRAS. **Lei nº 1.142, de 27 de novembro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa do município para exercício de 2021. Taiobeiras, 2020. Disponível em: [https://www.taiobeiras.mg.gov.br/portal/leis\\_decretos/1650/](https://www.taiobeiras.mg.gov.br/portal/leis_decretos/1650/). Acesso em: 30 out. 2023.

TORRES, Rony Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 14. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: JusPODIVM, 2023. 1040 p. ISBN 978-85-442-4180-6.