

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**VANESSA CHIARI GONÇALVES**

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 Haydêe 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 I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birmfeld; Janaína Rigo Santin; Vanessa Chiari Gonçalves. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-845-5

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

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 15 de novembro de 2023, durante XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Fortaleza-CE, no Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, com o tema ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÕES DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

O artigo ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, de autoria de Adriana Ferreira Pereira e Danúbia Patrícia De Paiva, trata da interseção entre Inteligência Artificial (IA) e Responsabilidade Civil na Administração Pública. A pesquisa considera, principalmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Decreto Brasileiro nº 9.854 /2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), sendo estes marcos legais relevantes para a regulamentação da IA no Brasil. O principal objetivo é destacar os avanços significativos na proteção de dados pessoais e na promoção da transparência no uso da IA, além de apresentar os desafios, como a falta de regulamentação específica para a responsabilidade civil nos casos de acidentes envolvendo sistemas autônomos e a necessidade de definição de limites éticos para a IA. O trabalho considera o método hipotético dedutivo para realização da pesquisa, com foco nas novas perspectivas do Direito, principalmente do Direito Digital. Ao final, concluiu pela importância na delimitação do assunto, aprofundamento das questões centrais e capacitação de servidores públicos para lidarem com questões éticas e legais relacionadas à IA e à LGPD.

O artigo TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES, de autoria de Jamir Calili

Ribeiro e Humberto Magno Peixoto Gonçalves, destaca que o estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Aponta que nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Observa que há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. Nesta perspectiva, a pergunta que guia o trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Para o enfrentamento dessa questão foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo DIÁLOGO COMPETITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LICITAÇÕES, de autoria de Luiz Felipe da Rocha e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, tem como objetivo a análise das vantagens, desvantagens e riscos da nova modalidade licitatória inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, denominada de Diálogo Competitivo, à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública, bem como dos princípios do interesse público, da igualdade, da transparência, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, que regem as licitações. O estudo abrange a análise da experiência na utilização do diálogo competitivo no direito comparado e os fatores lá verificados durante os certames, bem como os desafios enfrentados pelos operadores do diálogo. Para a construção e desenvolvimento do tema foram abordados posicionamentos de respeitados doutrinadores e teóricos assim como a própria letra da lei, que possibilitam uma análise apurada acerca do referido tema, sendo, portanto, a metodologia do estudo, a pesquisa da legislação e da doutrina acerca do tema.

O artigo ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E

GESTÃO EFICIENTE, de autoria de Yuri Schneider, tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Por meio de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

#### O artigo JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19,

de autoria de Jonathan Alves Galdino e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in) validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constata, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

O artigo LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO, de autoria de Marcelo Pereira Dos Santos e Luis Marcelo Lopes de Lacerda, tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

O artigo O DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DIANTE DAS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230 DE 2021, de autoria de Sebastião Sérgio Da Silveira e Wendy Luiza Passos Leite apresenta um estudo sobre a caracterização do dolo nos atos de improbidade administrativa. A relevância da discussão deve-se à alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/21 que inseriu o dolo como elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nessa lei. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo analisa os delineamentos da improbidade administrativa, do dolo e as implicações da alteração proposta. Ao final, demonstra que a alteração da norma elegeu o dolo enquanto elemento subjetivo necessário para caracterização da improbidade administrativa e incidência das sanções descritas nesta lei. Para a análise do elemento subjetivo, o dolo, destaca a importância da utilização do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros delineados no Direito Penal acerca do cumprimento dos requisitos da vontade e da consciência da ilicitude, ainda que potencial, que autorizarão a incidência das sanções administrativas previstas na lei de improbidade. Ressalta que desse modo, também serão punidos conforme esta lei os atos ímprobos, portanto ilícitos,

que se desviarem da finalidade pública administrativa, ao aparentarem serem lícitos formalmente, contudo, com finalidade ilícita. Destaca que para os atos com desvio de finalidade deverá ser aplicada a teoria de Maurice Hauriou para anulá-los e aplicar as sanções devidas, protegendo assim o patrimônio público, os princípios da administração pública e a moralidade administrativa.

O artigo O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Werbster Campos Tavares , visa a apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, caracteriza-se como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira são tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Na segunda parte são delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Concluiu, também, haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

O artigo PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS CONSIDERANDO AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO, de autoria de Lucas de Brandão e Mattos e Indira Alves Matias de Oliveira, se propõe a uma análise da questão relativa ao efeito vinculante dos precedentes administrativos visando a construção de uma Teoria Brasileira dos Precedentes Administrativos, condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Inicia-se pela construção do conceito de precedente administrativo para então partir para os fundamentos teóricos do princípio da igualdade aplicados às decisões do Poder Público. Tal análise parte de uma perspectiva hermenêutica, buscando entender o precedente como categoria jurídica própria. Na terceira parte explora a teoria de Ronald Dworkin do Direito como Integridade, como possível fundamento teórico do efeito vinculante dos precedentes administrativos, na perspectiva da legitimidade jurídico-filosófica da atuação do administrador. O último seguimento do trabalho ocupa-se da análise da aplicação do artigo 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro como norma fundamental de vinculação dos precedentes administrativos,

buscando compatibilizá-lo com os ditames clássicos que regem as decisões e atos administrativos. Pretende, por derradeiro, deixar assentadas reflexões que contribuam para uma perspectiva do precedente administrativo como um dever de consideração e um ônus argumentativo que deve guiar os gestores públicos e as decisões administrativas.

O artigo **PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS**, de autoria de Victor Felipe Fernandes de Lucena investiga as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, ressalta que o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que são analisadas decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

O artigo **PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMÓVEL DE FORTALEZA PELO TOMBAMENTO**, de autoria de Nathalie Carvalho Candido, Monica Barbosa de Martins Mello e Williane Gomes Pontes Ibiapina destaca que o direito de propriedade encontra-se intrinsecamente limitado pela função social da propriedade, incluindo-se nesta os aspectos de proteção à memória coletiva. Assinala que a manutenção de imóveis representativos dos modos de fazer e viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira é responsabilidade do Poder Público, em conjunto com a sociedade e que, na proteção ao patrimônio cultural edificado, a Constituição Federal de 1988 determina a competência concorrente dos entes federados, podendo estes utilizarem diversos instrumentos de intervenção, sendo o mais frequente o tombamento. Aponta que a propriedade imóvel que tiver valor cultural reconhecido pode ser tombada como meio de viabilizar sua preservação, seja pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios. No artigo são analisados os procedimentos administrativos de tombamento de imóveis no município de Fortaleza/CE, com vistas à identificação dos valores culturais que os bens apresentaram e justificaram sua



patrimonialização. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental de abordagem qualitativa e quantitativa, conclui pela ausência de representatividade de determinados grupos formadores da sociedade brasileira, tendo os tombamentos realizados neste município um caráter elitista.

O artigo OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E O EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO: A FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA PROCESSAR E PENALIZAR OS AUTUADOS DESSA PRÁTICA, de autoria de Fernanda Ferreira Dos Santos Silva, visa debater e demonstrar a incompetência dos Conselhos de Fiscalização Profissional para processar, julgar e imputar penalidade àqueles que, exercendo a profissão de modo ilegal, são autuados por seus agentes de fiscalização, tendo em vista que a Lei lhes confere a possibilidade legal de fiscalizar e zelar pela ética e moralidade do exercício da profissão que regula, bem como dos seus inscritos, não tendo, desse modo, ingerência, sobre aqueles que não possuem inscrição em seus quadros. Assim, a fim de construir o tema proposto, demonstrando que, de fato, apenas cabe aos Conselhos processar e julgar seus inscritos faz uma revisão de literatura, verificando a personalidade jurídica de tais entes da Administração Pública, bem como a legislação que, de modo geral, define suas competências. Faz ainda um breve estudo do que é o exercício ilegal e suas implicações, traçando, por conseguinte, um paralelo entre a sua prática e as atribuições legais dos Conselhos para autuar aqueles que pratiquem o exercício profissional sem a devida habilitação, concluindo pela incompetência dessas Autarquias para aplicar penalidade àqueles que não fazem parte do seu rol de profissionais inscritos.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF

Vanessa Chiari Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

# LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO

## PUBLIC BIDS AND THE REVERSE AUCTION MODALITY IN THE VERSION OF THE NEW NORMATIVE FRAMEWORK

Marcelo Pereira Dos Santos <sup>1</sup>  
Luis Marcelo Lopes de Lacerda <sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

**Palavras-chave:** Eficiência, Experimentalismo, Licitação, Pregão, Vantajosidade

### Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to analyze the possibility of using the reverse auction modality for the acquisition of common goods and services by state-owned companies, after the entry into force of the new bidding law in Brazil. The methodology employed is of a dialectical-

---

<sup>1</sup> Bolsista do Programa Pesquisa Produtividade, da Universidade Estácio de Sá. Doutor em Direito e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (PPGD-UNESA).

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Público e Evolução Social, pela Universidade Estácio de Sá (PPGD-UNESA). É pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil, pela Universidade Estácio de Sá (UNESA-RJ).

descriptive nature and the method used has a deductive character, taking as reference legal concepts extracted from the teachings of Marçal Justen Filho, as well as terminologies used by the Brazilian legislator and expressed in judicial decisions, published on the website of the Federal Supreme Court. This is a qualitative study, supported by theoretical conceptions already established in the orbit of the applied social sciences. The problem faced in this research consists of the repeal of the legal rule that provides for the reverse auction, by virtue of Law No. 14,133/2021, and, consequently, derogation from state and municipal statutes that govern the matter around public companies and mixed economy companies. The hypothesis in question refers to the inadmissibility of the subsidiary application of the general law of bidding on the contracts intended by state-owned companies, in the form of Law No. 13,303/2016, according to the understanding established by the Federal Court of Auditors in agreement 739/2020, and reproduced in statement 17 of the First Day of Administrative Law of the National Council of Justice. The preliminary result of this study reveals that the regulatory gap, opened by the new law of bids and contracts, would make it impossible to use the reverse auction modality in public companies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Advantage, Bidding, Efficiency, Experimentalism, Reverse auction

## **Introdução**

A “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (Lei nº 14.133/2021) vem trazendo questionamentos e dúvidas no âmbito das procuradorias estaduais e municipais, assim como, tem causado perplexidades entre gestores públicos e agentes administrativos, em decorrência das exigências normativas que podem tornar o processo de escolhas contratuais mais oneroso e afetar a eficiência dos serviços oferecidos aos cidadãos.

Diante das incertezas sobre o cumprimento das regras licitatórias, nos termos previstos na norma geral, instituída pela União, este trabalho tem por objetivo descrever os aspectos mais questionados pela doutrina brasileira, no se refere a aplicação prática da lei supramencionada, por estados e municípios que enfrentam dificuldades estruturais, no contexto das suas organizações administrativas. Outrossim, propõe-se, nesta pesquisa, destacar o problema que envolve a revogação da Lei nº 10.520/2002, em razão da supressão de aspectos relevante sobre a modalidade pregão, especialmente, na esfera das empresas estatais.

Outro ponto que se mostra controvertido, consiste na incoerência entre o entendimento do Supremo Tribunal Federal, quanto ao regime jurídico aplicado às estatais, que desempenham atividades econômicas ou oferecem serviços públicos, em caráter não concorrencial, e a previsão estampada no artigo 1º, §1º, da Lei 14.133/2021. Portanto, é colocado em questão a incerteza sobre a obrigatoriedade do emprego desse novo estatuto, nas licitações formalizadas por empresas públicas e sociedades de econômica mista, que atuam em setores da economia, em sistema de monopólio.

A hipótese acima suscita dúvida porque o STF tem entendimento consolidado na jurisprudência, em torno da extensão do regime jurídico de direito público para as pessoas jurídicas de direito privado, enquadradas no perfil das entidades que prestam serviços, com exclusividade (não sujeitas à concorrência). Nessa perspectiva, resta saber se a Lei nº 13.303/2016 servirá como referência para os certames instaurados por empresas estatais que estejam dentro dessa característica, ou, recairá também sobre elas os preceitos e princípios determinados pela Lei nº 14.133/2021.

Em primeira análise, será apresentada a problemática instaurada sobre a modalidade pregão, nos processos licitatórios manejados no âmbito das empresas estatais. Neste tópico, a matéria estará contemplada sob à ótica do Tribunal de Contas da União para compreender a inadmissibilidade da aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93 sobre as contratações pretendidas pelas pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Pública indireta.

Na sequência, o estudo envolverá a descrição dos novos paradigmas do direito administrativo, com ênfase no conceito de experimentalismo, em proveito da qualificação das escolhas públicas. Assim, voltar-se-á o foco para os aspectos gerenciais e de governança que poderão favorecer o alcance da maior vantajosidade e obtenção de melhores resultados, acerca dos investimentos destinados ao atendimento das demandas sociais, tal como, à efetividade dos direitos fundamentais.

Por fim, colocar-se-á em evidência a discussão relativa aos limites da competência legislativa, atribuída à União e aos demais entes federativos, com o propósito de verificar a conveniência de determinadas exigências, impostas pela Lei nº 14.133/2021, incidirem sobre estados e municípios que estejam inseridos em cenários econômicos, políticos, sociais e culturais, bem distintos da Administração Pública federal.

Diante desses enfoques, todos os potenciais interessados na segurança jurídica, relacionada aos negócios que envolvem o poder público, terão um panorama sobre os desafios a serem enfrentados pelas cidades dotadas de poucos recursos para cumprimento das normas gerais, introduzidas por força da Lei nº 14.133/2021, tal como, uma visão, mais aproximada, das utilidades, extraídas da modalidade pregão, no plano concreto.

## **1. Modalidade pregão nas licitações e contratos administrativos das empresas estatais**

As empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias passaram a ser regidas pela Lei da Estatais (Lei nº 13.303), a partir de primeiro de julho de 2016, a qual dispôs sobre as regras específicas sobre licitações e contratos administrativos, estabelecendo como preferência a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, na forma da Lei nº 10.520/2002.

Em especial, no município do Rio de Janeiro, foi editado o decreto nº 44.698, em 29 de junho de 2018, com a finalidade de adequar o regime jurídico das estatais vinculadas a este ente federativo, restando destacado no seu artigo 43, inciso IV, a obrigatoriedade da modalidade pregão para procedimentos licitatórios destinados à contratação daqueles objetos, cujos padrões de desempenho e qualidade, possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A modalidade pregão segue o critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto. Sendo assim, na primeira hipótese, é verificada a mais baixa importância financeira a ser paga aos potenciais fornecedores, e, no segundo caso, é apurado o

percentual de abatimento mais atrativo, em comparação ao valor de referência divulgado pela Administração. Contudo, é exigido que os parâmetros mínimos de qualidade do produto ou atividade licitada sejam alcançáveis pela contratada, conforme delimitação no instrumento convocatório.

Não é demais salientar que, a avaliação dos custos dos ajustes firmados com a iniciativa privada deve levar em consideração os riscos inerentes à necessidade de manutenção periódica, aos impactos ambientais e sociais, bem como à disponibilidade de peças de substituição entre outros.

### **1.1 Pregão e o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a aplicação subsidiária da lei geral de licitações e contratos no âmbito das empresas estatais**

Em razão da ausência de regra específica sobre a matéria de licitações e contratos na esfera das pessoas jurídicas de direito privado, vinculadas à Administração Pública, a Lei nº 8.666/93 estendeu sua incidência sobre as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades, controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Após a entrada em vigor da Lei das Estatais, a partir de 2016, em cumprimento aos ditames do artigo 173, §1º, inciso III, da Constituição da República de 1988, ficaram consignados os preceitos delimitadores dos procedimentos licitatórios e seus respectivos negócios jurídicos, relacionados à engenharia, publicidade, aquisição, locação e alienação de bens ou ativos integrantes do próprio patrimônio, assim como, execução de obras e convenção de ônus real sobre tais bens.

Uma vez fixadas as regras específicas para o estabelecimento de vínculos contratuais entre as entidades privadas e os particulares interessados em oferecer seus serviços ou produtos para instrumentalização da máquina estatal, foi decidido no âmbito do Tribunal de Contas da União que, a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 a eventuais lacunas da Lei 13.303/2016, configuraria afronta ao arranjo constitucional, aludido no parágrafo anterior e, por conseguinte, violação ao art. 22, inciso XXVII, da CRFB/88. Esse entendimento foi exarado no acórdão nº 739/2020, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler (BRASIL, 2020, p. 1).

Na concepção de Justen Filho (2016, p. 288), não haveria restrição peremptória quanto à extensão da eficácia da lei geral de licitações para atender conjunturas contratuais que estivessem além das fronteiras normativas da Lei das Estatais, dando

prevalência ao critério da especialidade em eventuais antinomias. Todavia, prevaleceu o ponto de vista doutrinário, orientado pelo enunciado nº 17, da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho de Justiça Federal, que abarcou a compreensão do TCU, concernente à preponderância das normas e princípios de direito privado na ausência de dispositivos daquele estatuto, no campo contratual, em observância à decisão exposta anteriormente.

O problema desse direcionamento se daria em decorrência da revogação da Lei do Pregão por intermédio do novo regulamento das licitações e contratos administrativos, no ano de 2021, com vigência programada para o início de 2024, tendo em vista a prorrogação do prazo de *vacatio legis*, determinado pela Medida Provisória nº 1.167, publicada no Diário Oficial da Unidade em 31 de março de 2023.

A matéria, que antes encontrava regulação na Lei nº 10.520/2002, passou a ser tratada diretamente no sistema normativo introduzido pela mais recente regimento dos certames públicos no Brasil, porém, a extensão da aplicação desta legislação restou limitada às pessoas jurídicas de direito público, sem abrir espaço para incidência no que diz respeito às estatais, consoante ao texto descrito no seu artigo 1º, §1º: “não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei” (BRASIL, 2021).

Considerando a interpretação do TCU e do CJF, já apontadas linhas atrás, o impedimento da aplicação subsidiária da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) às entidades enquadradas no conceito de sociedades ou empresas estatais criaria uma zona cinzenta à volta de utilização da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, uma vez que, todo teor alusivo ao tema estaria, agora, compreendido pela norma geral. Outrossim, vale salientar que, o artigo 32, inciso IV, da Lei nº 13.303/2016 teria sofrido revogação tácita, resultante da disposição expressa no art. 193, inciso II, alínea “b”, da NLLC.

Não se pode perder de vista que, o fato do TCU, na ocasião, ter afastado a aplicação da Lei nº 8.666/93 para os negócios jurídicos dirigidos às empresas públicas e sociedades de economia mista, tinha por finalidade barrar eventuais exigências burocráticas que pudessem trazer prejuízos à atividade econômica ou à prestação dos serviços, por elas oferecidos. Nessa perspectiva, conclui-se que as flexibilidades trazidas pelo estatuto específico seriam incompatíveis com a rigidez da regra genérica, motivo pelo qual não se justificava a aplicação subsidiária.

## **1.2 Pregão como modalidade de licitação adequado aos ideais da desburocratização e aos fins pretendidos pelas instituições de natureza privada**

Os procedimentos administrativos, ainda na sociedade contemporânea, são marcados por características ligadas à rigidez, à formalidade, à sujeição à legalidade e a cláusulas exorbitantes, o que torna aparente as assimetrias que repercutem no plano dos direitos e garantias individuais, inerentes aos cidadãos e às pessoas jurídicas (de natureza privada) atuantes no mercado. Contudo, Administração Pública, além de desempenhar papéis voltados para os campos tradicionais de regulação, gestão financeira e patrimonial dos órgãos e autarquias do Estado, também atua no ambiente dos negócios, através das entidades controladas pelo governo, visando a obtenção de lucro (no que se refere aos interesses dos acionistas particulares, no contexto das sociedades de economia mista), bem como, exercendo o gerenciamento da escassez de tempo e de recursos (SUNDFELD, 2008, p. 89).

Por intermédio das empresas estatais, são lançados os lastros de equilíbrio e intervenção sobre o domínio econômico, com a finalidade de resguardar a segurança nacional e as matérias de relevante interesse coletivo, em alusão as diretrizes constitucionais, estabelecidas no artigo 173, da CRFB/1988. Diante desses aspectos, compreende-se que Estado “só pode atuar como agente econômico quando for absolutamente necessário, em face de os interesses públicos em jogo poderem ser atendidos pela iniciativa privada”, devendo ser observada a atuação em igualdade de condições frente à paridade de armas das organizações concorrentes, consoante o princípio da subsidiariedade (ARAGÃO, 2013, p. 122).

As sociedades de economia mista merecem maior flexibilidade, no que tange as amarras burocráticas da Administração Pública, em virtude da faceta lucrativa, que compõe seus planos estratégicos para obtenção de resultados financeiros mais atrativos aos investidores privados, sem perder de vista as finalidades públicas<sup>1</sup>.

As empresas estatais precisam ser ágeis na tomada de decisão, minimizar os custos e assumirem riscos que possam trazer futuros proveitos para a organização, especialmente, no contexto das instituições de que concorrem diretamente com organizações privadas no mercado de serviços ou atividades de natureza econômica.

---

<sup>1</sup> Lei nº 6.404/76, art. 238. “A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.”



Ainda assim, aquelas que atuam no ambiente não concorrencial, voltadas para o atendimento do interesse público, também carecem de processos eficientes, céleres e eficazes para não colocar em risco os resultados esperados pelos cidadãos e afetar suas finalidades precípuas.

Mesmo na presença dessas particularidades, todas as estatais devem se valer do procedimento de licitação para contratação com terceiros, pretendendo a utilização de serviços, inclusive de engenharia e de publicidade, assim como, a aquisição, locação e alienação de bens, além das hipóteses que tenha por objeto transação de ativos, execução de obras e implementação de ônus real, na forma do art. 29, da Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016). Todavia, em se tratando de negócio jurídico que envolva obrigação de dar, fazer ou não fazer, de natureza comum (cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado), preferencialmente, o legislador teria recomendado a modalidade pregão, porém, facultando à empresa o emprego da concorrência.

Uma das peculiaridades do pregão está associada à “inversão de fases de habilitação e julgamento”, e ainda, à “possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa”. Outro ponto que merece destaque, corresponde à viabilidade de proposta por escrito, e, no decorrer desenvolvimento do certame, à abertura de oportunidade para novas proposições, através de lances, de forma verbal ou por meio eletrônico. Ademais, o procedimento licitatório é acessível a todos os interessados em contratar com a Administração Pública, independentemente de estarem inscritos em seu cadastro. Quanto ao critério de julgamento, é adotado a prática de avaliação do menor preço, diferentemente da modalidade leilão, na qual leva-se em consideração o maior lance (JUSTEN FILHO, 2000, p. 11).

Não obstante, o pregão ser indicado como modelo preferência para aquisição de bens e serviços comuns, nos termos da Lei nº 13.303/2016, artigo 32, inciso IV, o decreto nº 44.698, de 29 de junho de 2018, do município do Rio de Janeiro, em vigor na ocasião do desenvolvimento deste trabalho, tornou obrigatória a adoção dessa modalidade de licitação<sup>2</sup>. Sendo assim, dependendo das características do objeto a ser contratado,

---

<sup>2</sup> Decreto nº 48.698/2018, art. 43 “Nas licitações e contratos de que trata este Decreto serão observadas as seguintes diretrizes: (...) IV – adoção obrigatória da modalidade de licitação denominada pregão, em sua forma eletrônica, instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e regulada pelo Decreto Municipal nº 39.538, de 17 de março de 2009, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente, para aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (RIO DE JANEIRO, 2018).

estariam afastadas as alternativas de procedimentos licitatório via tomada de preço, convite ou concorrência. Portanto, a natureza facultativa da regra legal teria sido suprimida por força de um ato normativo, editado pelo chefe do Poder Executivo municipal.

As normas aqui sublinhadas não fizeram distinção quanto às empresas estatais prestadoras de serviços públicos, em regime não concorrencial; e, aquelas voltadas para exploração de atividade econômica, que se lançam no mercado e disputarem espaço com a iniciativa privada. Nessa perspectiva, percebe-se que, as formalidades exigidas para contratações públicas foram estendidas, também, às estatais (essencialmente, no que se refere à atividade meio) diante das flexibilidades conferidas ao manejo do pregão. Ainda assim, o propósito daqueles estatutos estaria relacionado à redução dos custos e à celeridade do processo de compras, cujos produtos fossem de fácil identificação e avaliação (alusiva à qualidade e ao desempenho), através de critérios objetivos, tal como bens de consumo, combustíveis, material de escritório, serviços de tradução/interpretação de idiomas, vigilância, digitação, transporte, seguro de vida, entre outros.

Por tais razões, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) aderiu à obrigatoriedade da modalidade pregão, de preferência, no formato eletrônico. A configuração presencial exigiria, agora, prévia motivação, “devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo”. A excepcionalidade da regra foi delimitada para incidir sobre “contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia”, ressalvado os de gênero comum (TORRES, 2022, p. 218).

Embora o legislador não tenha aventado sobre as diferenças que justificam a aplicação do regime jurídico de direito público sobre estatais, instituídas para prestação de serviços de natureza econômica, a matéria mereceria exame mais minucioso, levando em conta a equiparação às autarquias, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>. Sob essa ótica, em tese, tais entidades estariam sujeitas aos preceitos normativos disciplinados pela Lei nº 14.133/2021, ainda que estivessem amparadas na definição de pessoas jurídicas de direito privado, em congruência com os artigos 3º e 4º, da Lei nº 13.303/2016. Entretanto, o novo estatuto sobre licitações e contratos privou as empresas

---

<sup>3</sup> As entidades privadas, inseridas na estrutura organizacional da Administração do Estado, cujo objeto é compreendido na esfera dos serviços públicos, não concorrenciais, estariam sujeitas ao regime jurídico de direito público, conforme entendimento consagrado no Supremo Tribunal Federal, tendo como referência o Recurso Extraordinário (RE), nº 407.099 (BRASIL, 2004), e, o julgamento de Repercussão Geral no RE 599.628 (BRASIL, 2011). Extrairia daí a compreensão de que a Nova Lei de Licitações e Contratos recairia sobre os negócios jurídicos firmados pelas estatais, alcançadas por estas características.

públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias de se socorrerem das suas regras, em apreço ao princípio da especialidade, com o intuito de evitar antinomias, com exceção das hipóteses enquadradas como práticas criminosas.

Uma vez prevalecendo o juízo que incorpora a jurisprudência do STF, acerca da sujeição das sociedades estatais não empresárias aos ditames da Lei nº 14.133/2021, as empresas submetidas ao regime de direito privado ficariam impedidas de utilizar a modalidade pregão, por força da revogação da Lei nº 10.520/2002, a partir de 30 de dezembro de 2023, e, da inadmissibilidade da interpretação subsidiária da norma geral.

## **2. Minimalismo e experimentalismo para induzir a modalidade pregão nas licitações públicas das estatais submetidas ao regime jurídico de direito privado**

Os crescentes desafios para aprimorar e oferecer serviços públicos eficientes, assim como, promover políticas públicas que possam atender as demandas sociais contemporâneas, exigem planejamento adequado, embasado nas predições sobre eventos futuros e dados já registrados, levando em consideração as circunstâncias conhecidas pelos órgãos de gestão estatal.

O Poder Executivo, por intermédio de gestores, servidores e agentes público (em sentido amplo), precisa encontrar soluções práticas para lidar com as contingências diárias e mitigar os riscos, dentro da sua esfera de previsibilidade, a fim de apresentar resultados efetivos e eficazes, não somente no aspecto quantitativo, mas também na concepção qualitativa, visando a melhor acomodação do interesse público, à luz dos valores constitucionais.

Nessa perspectiva, Sabel e Simon (2011. p. 55) descreve um modelo de governança pública, associado aos conceitos de democracia e regulação responsiva, que valoriza a autonomia local para definição dos objetivos gerais e expande a possibilidade de improviso, amparada em ferramentas de informação e monitoramento de performance.

Levando em consideração a dinâmica das escolhas públicas, a evolução tecnológica e o caráter volátil dos mercados de produtos e serviços, compreende-se que as barreiras normativas, instituídas pela Lei nº 14.133/2021 devem ser interpretadas de modo a garantir a utilização da modalidade pregão às empresas estatais, sejam elas submetidas ao regime jurídico de direito público.

O critério para definir as modalidades licitatórias passaram a tomar como base o objeto a ser licitado, razão pela qual, uma vez pretendida a compra e/ou utilização de bens

e serviços, respectivamente, restaria, apenas, a alternativa do procedimento via pregão, cujo julgamento estaria fixado ao menor preço ou maior desconto. Dessa forma, não faria sentido afastar a incidência da norma, referente a esses aspectos, sobre as escolhas dos potenciais contratados, junto as empresas públicas, sociedades de economia mista (e suas subsidiárias), consórcios públicos (constituídos na forma de pessoa jurídica de direito privado) e das fundações públicas de direito privado.

## **2.1 Novos paradigmas para as escolhas públicas e o princípio da vantajosidade**

A concepção de estrita legalidade sobre o agir administrativo se mostrou pouco eficaz, já que o Poder Legislativo precisava identificar os fatos relevantes para a sociedade e deliberar sobre a instituição de normas que pudessem inibir comportamentos nocivos ou prejudiciais ao interesse público, em alusão às regras de conduta. Outrossim, a elaboração de códigos, voltados para os processos internos, correspondentes ao gerenciamento e resolução das demandas, não encontrava a exata dimensão dos problemas individualizados, bem como das circunstâncias, inerentes aos casos concretos<sup>4</sup>.

Em favor de uma gestão pública mais eficiente seria indispensável assegurar um espaço para discricionariedade administrativa, sob pena de ossificação das instituições e comprometimento da eficácia dos direitos fundamentais, em especial, para os cidadãos dependentes das políticas assistencialistas. Portanto, pensar os processos de tomada de decisão, no contexto gerencial do Estado, à luz da legalidade estrita configuraria ameaça aos valores constitucionais.

A Constituição da República de 1988 institui novas diretrizes e paradigmas em torno da praxe administrativa, com intuito de fornecer ao Poder Executivo os instrumentos necessários para assegurar o direito fundamental à boa administração, inclusive, servindo de fonte primária ao controle de juridicidade, circunstância que não afasta a legalidade, contudo, submete sua aplicabilidade aos valores jurídicos consagradas na norma constitucional (HACHEM, 2014, p. 291).

Vale ressaltar que, a legalidade administrativa tem sua expressão e relevância para a promoção da segurança jurídica, entretanto, se sujeita a releitura permeada pelos

---

<sup>4</sup> Diante desses aspectos, arvora o conceito de facticidade, que, segundo Grondin (2012, p. 38), consiste na “existência concreta e individual que inicialmente não é para nós um objeto, e sim uma aventura na qual somos projetados e para a qual podemos despertar de maneira expressa ou não”.

ideais democráticos e republicanos, em conformidade com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, necessidade e adequação. Não há como dissociar da ordem jurídica brasileira do sistema da *civil law*, que, ainda, prepondera na regulação e limitação do exercício do poder, com a finalidade de conter arbítrios, excessos, desvios e usurpações de competências, através de regras instituídas pelo Poder Legislativo.

Não obstante o reconhecimento da importância das balizas legais para minimizar os riscos, inerentes às distorções da discricionariedade administrativa, ou, decorrentes dos despotismos encobertos pelas demais prerrogativas (próprias das funções públicas), a dilatação da liberdade gerencial estende as fronteiras para novas oportunidades, estratégias e planejamento, alinhados ao conceito de inovação, criação e qualificação dos métodos de atendimento as demandas sociais<sup>5</sup>.

A atração da iniciativa privada para o ambiente estratégico e decisório da Administração Pública, assim como, a integração, comunicação e deliberação com diversos setores da sociedade e do próprio Estado, além de cristalizar a legitimidade das escolhas públicas, satisfaz os ditames da Constituição democrática, concebendo um formato diferenciado de governança, dirigida para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social<sup>6</sup>.

As transformações tecnológicas, experimentadas pelo aparelho estatal, ganharam destaque a partir do ano de 2000, com a implementação do sistema de declaração de imposto de renda via internet, além da criação do portal “Governo Digital”. Na sequência, surgiram o “Portal da Transparência”, o “Portal de Inclusão Digital” e o “Processo Nacional Eletrônico. Dando continuidade as inovações gerenciais, foram constituídos a “Política de Governança Digital”, a “Estratégia de Transformação Digital” e o “Marco Legal do Governo Digital”, por força da Lei nº 14.129/2021 (CRISTÓVAM; SOUSA, 2022, p. 15).

Pensando na otimização dos processos internos da Administração Pública contemporânea e na redução do custo da oportunidade, o legislador estabeleceu o princípio da vantajosidade, como objetivo fundamental para seleção das propostas de contratação com os organismos estatais, levando-se em conta o ciclo de vida do objeto

---

<sup>5</sup> Para Schumpeter (1997, p. 91), a definição de inovação está associada ao comprometimento com a possibilidade criação de bens ou de suas respectivas qualidades, decorrente do incremento dos métodos de produção para dar origem a um novo mercado, com emprego de modernos insumos no processo de formatação de produtos ou serviços.

<sup>6</sup> Surge daí o conceito de Administração Concertada, caracterizada por força da valorização dos diálogos institucionais entre o poder público e os particulares, e, a valorização de instrumentos de concertação social. Assim, tem-se um novo estilo de gestão, marcado pela participação, pelo consenso e pela flexibilidade (BITENCOURT NETO, 2017, p196).

contratado. Portando, qual seria a pretensão de vantagem pretendida pela Lei nº 14.133/2021?

A concepção semântica sobre a definição de “proposta vantajosa” pode ser definida de acordo com critérios econômicos (correspondente aos valores descritos na oferta), e/ou, operacionais (referente à utilidade, durabilidade, custos da manutenção e eficiência produtiva). Ademais, cabe avaliar se a vantagem deve se relacionar com a satisfação do interesse da Administração ou dos potenciais interessados, ou, ainda, de ambos. Em linha gerais, aparentemente, a “Nova Lei de Licitações e Contratos” trouxe a ideia de menor onerosidade sobre o interesse público, e, melhor e mais completa prestação pela pessoa contratada (JUSTEN FILHO, 2023, p. 146).

Seguindo essa linha de pensamento, o princípio da vantajosidade exige que as licitações sejam voltadas para escolhas de contratos, que ofereçam menor custo e maior benefício possível. Dessa forma, não se deve tomar como referência, apenas, os parâmetros de economicidade (o qual, se retrata no menor preço pago pelo Estado ou no maior lance por ele recebido), uma vez que, o proveito almejado precisa ser apurado com apoio na racionalidade administrativa, além da indispensável observância das oportunidades de novos negócios, sob o prisma da proporcionalidade, da razoabilidade e das escolhas sustentáveis.

As mais diversas facetas da vantajosidade merecem uma minuciosa análise para que o Estado não incorra em assimetrias, passíveis de causarem prejuízos à licitação. A desatenção quanto às variáveis do custo-benefício do processo licitatório, e, do contrato em si, pode acarretar a exclusão de potenciais contratantes, que estejam melhor preparados ou mais capacitados, no tocante ao cumprimento dos objetivos e metas, almejados pelo poder público.

## **2.2 Limite da competência legislativa da União sobre licitações e contratos administrativos**

A Constituição da República concedeu à União o poder de legislar, privativamente, sobre normas gerais, alusivas à matéria inerente ao processo de licitação e contratação pública, na forma do artigo 22, inciso XXVII. Por outro lado, não afastou a possibilidade dos demais entes federativos instituírem suas próprias regras, de natureza específica, de acordo com suas peculiaridades, relativas à temática.

O propósito das normas de caráter geral consiste em minimizar eventuais contrariedades entre os atos normativos expedidos sobre o mesmo assunto, em diversas esferas de poder. Entretanto, ficou resguardada a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme suas respectivas competências constitucionais, sob pena de admitir situações equiparadas a uma espécie de intervencionismo injustificado.

Cada uma das entidades federativas dispõe da sua estrutura organizacional para atual em favor do interesse público, da promoção e manutenção dos direitos fundamentais, e, da preservação da dignidade humana. Contudo, não existe uma delimitação clara e objetiva sobre os limites do novo marco normativo sobre licitações e contratos administrativos, de acordo com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou o problema da delimitação das normas gerais, na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3735/Mato Grosso do Sul, sinalizando que as leis estaduais e municipais, somente, poderiam inovar na ordem jurídica, quanto à desequiparação entre concorrentes, e, à restrição do direito de participar da licitação, para estabelecer condições específicas, relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados, ou, inerentes às peculiaridades circunstanciais de interesse local (BRASIL, 2016).

O assunto, também, foi alvo de discussão no Recurso Extraordinário nº 1.188.352 RG/DF, diante dos questionamentos sobre a constitucionalidade de lei distrital, que admitiu a inversão de fases nas licitações públicas, realizadas nas esferas de governo do Distrito Federal (para órgãos e entidades), frente à Lei nº 8.666/93 e o disposto no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República Federativa do Brasil. Neste julgado, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ficou destacado que, apesar da existência de norma geral, instituída pela União, restaria espaço para o demais entes federativos editarem suas regras específicas, alusivas ao procedimento licitatório<sup>7</sup>. Dessa forma, restou consagrada a autonomia legislativa, política e gerencial das demais pessoas jurídicas, que fazem parte do pacto federativo<sup>8</sup>.

Ainda que tais julgamentos não tenham relação direta e imediata com a “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (NLLCA), é possível traçar uma linha de

---

<sup>7</sup> “As normas gerais têm como principais efeitos a legislação homogênea geral, não particularizante para as pessoas políticas, o cumprimento, ainda, dos princípios constitucionais expressos e implícitos, o coartamento da legislação dos entes federativos no que deve ser preservado homogeneamente, passa se obter segurança e certeza jurídicas” (FIGUEIREDO, 1997, p. 10).

<sup>8</sup> Parte do voto do Ministro Luiz Fux, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.188.352 RG/DF - “É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas” (BRASIL. 2019).

raciocínio que conceba a interpretação, conforme a Constituição da República, com intuito de admitir a expedição de estatutos específicos, nos limites das competências legislativas, de cada uma das unidades federativas, sob pena de desconsideração do pluralismo que simboliza a sociedade brasileira.

Ademais, os novos paradigmas da Administração abrangem o experimentalismo local, que se volta para a expansão da eficiência administrativa e sustentabilidade no contexto das escolhas públicas. Vale salientar que, as licitações, também, estão sujeitas ao cumprimento dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), tendo em vista o compromisso firmado pelo Brasil para atingimento das metas da “Agenda 2030”, da Organização das Nações Unidas<sup>9</sup> (UNITED NATIONS, 2023).

Não se pode perder de vista o princípio da vantajosidade, o qual tem relação com as singularidades de estados e municípios, assim como, as atribuições de seus respectivos órgãos e entidades. Em linhas gerais, exigir das pequenas cidades brasileiras a adaptação às regras licitatórias, editadas pela União, pode ser excessivamente oneroso para os cofres público. Algumas prefeituras interioranas são impactadas pela baixa renda per capita, e, conseqüentemente, com as limitações orçamentárias, afetadas por uma diminuta arrecadação fiscal.

Tomando como referência a pesquisa extraída do “Mapa da Nova Pobreza” (NERI, 2022, p. 10), o município de Borba, no estado do Amazonas, é citado como uma das cidades com menor renda média da população (R\$ 101,10)<sup>10</sup>. Diante dessa constatação, compreende-se que, inviabilizar a edição de normas municipais, de natureza específica, para colocar em prática processos licitatórios, destinados a contratações públicas colocará aquela cidade em estado de inconstitucionalidade das coisas, porque

---

<sup>9</sup> No documento final da Conferência Rio+20, em 2012, intitulado "O futuro que queremos", e novamente em "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", em 2015, Os Estados-membro das Nações Unidas decidiram que o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável seria informado pelo Relatório Global de Desenvolvimento Sustentável. Na Declaração Ministerial do Fórum de 2016, os Estados-Membros decidiram que o relatório seria produzido quadrienalmente por um grupo independente de cientistas nomeados pelas Nações Unidas Secretário-Geral e composto por 15 peritos que representam uma variedade de origens, disciplinas científicas e instituições, com equilíbrio geográfico e de gênero. Dessa forma, foi publicado o relatório, intitulado “Tempos de crise, tempos de mudança: ciência para acelerar transformações O relatório, intitulado, “Tempos de crise, tempos de mudança: ciência para acelerar as transformações do desenvolvimento sustentável”, é o segundo Relatório de Desenvolvimento Global Sustentável quadrienal, elaborado por um grupo independente de cientistas. O primeiro relatório, “O futuro é agora: ciência para alcançar o desenvolvimento sustentável, foi publicado em 2019 (UNITED NATIONS, 2023).

<sup>10</sup> “O contingente de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% da população total do país. Este número em 2021 corresponde 9,6 milhões a mais que 2019, quase um Portugal de novos pobres surgidos ao longo da pandemia. A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica em 2012” (NERI, 2022). Os extratos, referente aos dados apresentados no “Mapa da Nova Pobreza” podem ser consultados através do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/renda-media-da-populacao-municipios-brasileiros-2020>>. Acesso em 13 set. 2023.



será inevitável a inobservância das premissas estabelecidas pela norma geral, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Essa questão produz reflexos diretos na aplicação dos artigos 7º a 10, da referida legislação, já que a matéria retratada nesses dispositivos recai sobre agentes públicos e organização administrativa, inclusive, trazendo pormenores acerca de agente de contratação, comissão de contratação e gestão por competências, circunstância que releva a inconstitucionalidade dessas regras, com fundamento na invasão à autonomia administrativa das unidades federativas.

### **Considerações finais**

Toda mudança legislativa, de larga extensão, causa agitação nos diversos setores da sociedade que sofrem os efeitos do impacto regulatório, e não foi diferente com a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especialmente, devido os acertos e desacertos do legislador, quanto à derrogação de determinados dispositivos, pertencentes a normas esparsas.

A principal questão, aqui salientada, referiu-se à revogação do artigo 32, inciso IV, da Lei das Estatais, em razão dos efeitos jurídicos provocados pela versão contemporânea do estatuto que passará a reger os próximos certames públicos, a partir do dia 01 de janeiro de 2024. Em decorrência do ímpeto do legislador federal formular uma única norma para os processos licitatórios, no âmbito da Administração direta, foi deixado de lado o cuidado de verificar as possíveis consequências, resultantes da ausência de regulação do pregão, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Diante desse quadro, o Tribunal de Contas da União deverá admitir a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2020 para licitações formuladas pelas pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Pública Direta, com o intuito de garantir a utilização da modalidade pregão, ainda que, preferencialmente. Tal interpretação não fere a separação de poderes, nem mesmo, contraia a competência legislativa, visto que seu propósito é adequar a eficácia do novo diploma legal à simetria constitucional, na forma do artigo 173, §1º, inciso III, da Constituição da República.

Excessos normativos, que retardam a eficiência administrativa, destoam dos valores constitucionais, voltados para a efetivação do direito à boa administração. Ademais, obstam o fenômeno do experimentalismo, criando barreiras à formação de novas alternativas, pensadas em favor da resolução de crescentes demandas sociais, que

ganham contornos mais complexos, a cada aurora da modernidade reflexiva, marcada por riscos, contingências e incertezas.

As amarras legislativas, em demasia, somadas ao controle disfuncional, geram um regime de medo, insegurança e ossificação da Administração Pública. Tais circunstâncias, provocam um movimento de recuo, por parte dos tomadores de decisão, que agem em nome dos cidadãos, porém, pressionados pelo latente poder punitivo do Estado. Entre inovar e responder um processo administrativo ou judicial, o sujeito sensato prefere reproduzir práticas tradicionais, já referendadas pelos tribunais, a fim de manter sua imagem reputacional, bem como, não ter sua vida privada, devassada pelos meios de comunicação.

Em face ao exposto, o custo da inovação se mostra muito elevado para gestores e agentes públicos, pois, eventuais falhas podem trazer dissabores imensuráveis, que podem ter caráter perpétuo. A simples instauração de sindicâncias e/ou inquéritos é capaz de propagar efeitos sobre a saúde do indivíduo indicado, além de atingir suas relações sociais, alusivas ao convívio com a família, parentes, amigos, contratantes e pares (no ambiente institucional), sem falar nas consequências de natureza patrimonial.

Outra problemática descrita neste trabalho, está associada à aplicação da Lei nº 14.133/2021, como norma de caráter geral, repercutindo na autonomia gerencial de estados e municípios, em relações aos aspectos ligados às especificidades locais e regionais. As exigências legais que atingem o plano organizacional dessas unidades federativas, não subordinadas à União, ofendem a competência constitucional executiva, fundada no princípio do pluralismo político, do pacto federativo e da separação dos poderes.

A Suprema Corte brasileira posiciona-se na direção do reconhecimento das leis federais, de natureza geral, como normas-quadro, de modo que sejam utilizadas para moldar os limites impostos ao Poder Legislativo, nas esferas estaduais, municipais, e, distrital, tendo por escopo, a reserva de competência suplementar, em proveito do aperfeiçoamento das regras estabelecidas, conforme as peculiaridades locais e regionais.

Dessa forma, a extensão da eficácia nacional, em alusão aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, teria abrangência sobre as diretrizes gerais, previstas nos artigos 1º a 5º, e, 11, assim como, as regras relativas às modalidades de licitação, critérios de julgamento, preferência e tratamento diferenciado, requisitos máximos de habilitação, impugnação dos atos convocatórios, decisões passíveis de recurso, prazos recursais e hipóteses de dispensa.

Por outro lado, as matérias relacionadas à definição de prazos e requisitos adicionais de publicidade de editais e contratos; ordem das etapas da licitação; formas e prazos de interposição de recursos administrativos (conforme limites estabelecidos pelas normas gerais); procedimento e condições para alienação de bens públicos dos estados, municípios e distrito federal; e, regulamentação dos registros cadastrais, catálogos de padronização e procedimentos auxiliares.

Todos os pontos destacados neste trabalho são dotados de relevância jurídica, social, política e econômica, tendo em vista as possíveis consequências em torno dos direitos fundamentais, dos novos negócios pretendidos pela Administração Pública, dos sistemas de controle e das assimetrias, que impulsionam desigualdades, nas suas diversas facetas, achatando as populações com menor renda per capita, fixadas nas cidades desprovidas de recursos compatíveis com as demandas locais.

Para evitar injustiças, os organismos controladores precisarão assumir uma postura deferente com as escolhas públicas, em conformidade com os artigos 20 a 30, da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com o objetivo de mitigar os riscos produzidos pelo fenômeno da disfuncionalidade do controle, que ensejam a formação de ambiente gerencial, marcado por práticas de “*organizational wrongdoing*”, os quais, podem ser assimilados, não só à inércia do gestor público, mas também ao medo de inovar, à baixa eficiência dos serviços oferecidos aos cidadãos, à paralização de obras públicas, ao desinteresse pela política e à retração de projetos de desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. *Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 1976. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jun. 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade, 3.735/RS*. Constitucional. Administrativo. lei 3.041/05, do estado do Mato Grosso do Sul. licitações e contratações com o poder público. documentos exigidos para habilitação. certidão negativa de violação a direitos do consumidor. disposição com sentido amplo, não vinculada a qualquer especificidade. inconstitucionalidade formal, por invasão da competência privativa da união para legislar sobre a matéria (art. 22, inciso XXVII, da CF). [...]. Requerente: Procurador-Geral da República – PGR. Intimados: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul; e, Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Teori Zavascki, 08 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259250>> Acesso em 13 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário 407.099/RS*. Constitucional. Tributário. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos: imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, a. Empresa pública que exerce atividade econômica e empresa pública prestadora de serviço público: distinção [...]. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Recorrido: Município de São Borja. Relator: Min. Carlos Velloso, 22 de junho de 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261763>>. Acesso em 16 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário 1.188.352/DF*. Constitucional. Administrativo. Ação Direta de inconstitucionalidade da Lei Distrital 5.345/2014. Inversão das fases do procedimento de licitação realizado por órgão ou entidade do Distrito Federal. Alegação de invasão da competência privativa da união para legislar sobre normas gerais de licitação. artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República. Pacto federativo. Princípio da eficiência nas contratações públicas.

Manifestação pela repercussão geral. [...]. Recorrente: Governo do Distrito Federal, e, Procurador-Geral do Distrito Federal. Recorrido: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de março de 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749417436>>. Acesso em 13 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 739/2020*. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 1/4/2020. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/lei%252013.303%2520e%2520licita%2520C3%25A7%2520C3%25A3o/NUMACORDAO%253A739/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, [S. l.], v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 11 set. 2023.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competência administrativa dos Estados e Municípios. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 207, p. 1–19, 1997. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46934>>. Acesso em: 13 set. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal (org.). *Estatuto jurídico das Empresas Estatais. Lei 13.303/2016 – “Lei das Estatais”*. São Paulo: RT, 2016.

\_\_\_\_\_. Pregão: nova modalidade licitatória. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 221, p. 7–45, 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47554>>. Acesso em: 17 jul. 2023.

GRONDIN, Jean. *Hermenêutica*. São Paulo: Parábola Editorial, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, íntegra e igualitária*. Curitiba, 2014, 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

NERI, Marcelo. *Mapa da Nova Pobreza*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/pesquisas/mapa-da-nova-pobreza>>. Acesso em 13 set. 2023

RIO DE JANEIRO (RJ). *Decreto n° 48.698, de 29 de junho de 2018*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Federal n° 13.303, de 30 de junho de 2016 e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, 2018.

SABEL, Charles Frederic; SIMON, William H., Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Columbia Public Law Research Paper*, No. 10-238, nov. 3, 2011. p. 55. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1600898>> Acesso em 10 set. 2023.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Trad. Maria Possas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Direito Administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 87-93.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 13ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

UNITED NATIONS. *Global Sustainable Development Report 2023: Times of crisis, times of change: Science for accelerating transformations to sustainable development*. Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General. New York: United Nations publication issued by the Department of Economic and Social Affairs, 2023.