



**UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO  
MARANHÃO**

---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DE IMPERATRIZ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO**

**BÁRBARA HELEN CAVALCANTE GOMES**

**ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUAS  
IMPLICAÇÕES NA RESPONSABILIDADE POR ATO ILÍCITO**

Imperatriz – MA

2025

**BÁRBARA HELEN CAVALCANTE GOMES**

**ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUAS  
IMPLICAÇÕES NA RESPONSABILIDADE POR ATO ILÍCITO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA),  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Cavalcante  
Morais

Imperatriz – MA

2025

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Cavalcante Gomes, Bárbara Helen.

ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUAS  
IMPLICAÇÕES NA RESPONSABILIDADE POR ATO ILÍCITO / Bárbara  
Helen Cavalcante Gomes. - 2025.

43 p.

Orientador(a): Ricardo Cavalcante Morais.

Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão,  
Imperatriz, 2025.

1. Lei de Licitações. 2. Responsabilidade Por Ato  
Ilícito. 3. Agentes Públicos. 4. Controle da  
Administração Pública. I. Cavalcante Morais, Ricardo. II.  
Título.

**BÁRBARA HELEN CAVALCANTE GOMES**

**ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUAS  
IMPLICAÇÕES NA RESPONSABILIDADE POR ATO ILÍCITO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA),  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Cavalcante  
Morais

Imperatriz, 29 de julho de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Cavalcante Moraes  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dra. Paula Regina Pereira dos Santos Marques Dias  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dr. Artur Antônio da Rocha  
Universidade Federal do Maranhão

Ao meu Senhor Jesus Cristo, minha mãe  
Maria Santíssima, ao meu noivo, pais e  
avós.

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso não é apenas o ponto final de uma etapa acadêmica, mas a materialização de uma jornada construída com o apoio, a orientação e a inspiração de indivíduos essenciais em minha trajetória. É com imensa gratidão que dedico estas palavras àqueles que foram pilares na concretização deste objetivo.

Primeiramente, agradeço a Jesus Cristo, minha fonte de força e sabedoria. Em cada momento de dificuldade, em cada noite de estudos prolongados e em cada desafio enfrentado durante esta caminhada acadêmica, sua presença foi meu alicerce. A fé que me sustentou e a esperança que me impulsionou são reflexos de sua graça infinita em minha vida. Sem ele, nada seria possível.

Ao meu querido noivo, meu companheiro de vida e sonhos, expresso minha mais sincera gratidão pelo apoio incondicional que me ofereceu durante todo este percurso. Sua paciência nos momentos de estresse, seu encorajamento nas horas de desânimo e sua compreensão quando precisei dedicar longas horas aos estudos foram fundamentais para que eu chegasse até aqui

À minha família, base sólida sobre a qual construí todos os meus sonhos, dedico palavras de profundo reconhecimento. Vocês foram os primeiros a acreditar no meu potencial, a investir na minha educação e a me ensinar os valores que hoje me guiam.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Cavalcante Morais, expresso minha profunda admiração e gratidão pela dedicação, paciência e sabedoria compartilhadas ao longo da elaboração deste trabalho.

De forma muito especial, agradeço ao meu primeiro chefe na área de licitações, Sr. Francisco Sena Leal pessoa que abriu a primeira porta para minha carreira profissional neste campo. Sua confiança em uma jovem profissional iniciante foi o ponto de partida para tudo o que conquistei posteriormente. Ao me dar a primeira oportunidade de trabalhar com licitações, você não apenas me ofereceu um emprego, mas plantou a semente de uma paixão profissional que se desenvolveu e culminou neste trabalho acadêmico.

*Que a tua vida não seja uma vida  
estéril. - Sê útil. - Deixa rasto.*

S. Josemaria Escrivá

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 no regime jurídico das licitações e suas implicações na responsabilização por atos ilícitos praticados por agentes públicos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise normativa, examinando a evolução legislativa desde a vigência da Lei nº 8.666/1993, passando pela Lei do Pregão e pelo Regime Diferenciado de Contratações, até a promulgação do novo marco legal. O estudo investiga as mudanças nas teorias de responsabilidade adotadas, os critérios objetivos e subjetivos aplicáveis, e a estruturação das esferas administrativa, civil e penal de responsabilização. Também são discutidas as distinções entre ato ilícito e improbidade administrativa, bem como os impactos práticos da nova legislação sobre os procedimentos licitatórios e a atuação dos agentes públicos. Os resultados evidenciam que a nova lei promove avanços e desafios no que tange à segurança jurídica, à responsabilização individualizada e ao controle da atuação administrativa. Conclui-se que as alterações legislativas demandam reinterpretações doutrinárias e maior atenção à capacitação dos agentes envolvidos, especialmente no contexto do regime de transição e da efetividade dos mecanismos de controle.

Palavras-chave: lei de licitações; responsabilidade por ato ilícito; agentes públicos; Lei nº 14.133/2021; controle da administração pública.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the changes introduced by Federal Law No. 14,133/2021 in the legal framework governing public procurement in Brazil and their implications for the liability of public officials for unlawful acts. The research follows a qualitative approach, based on bibliographic review and normative analysis, covering the legislative evolution from Law No. 8,666/1993, through the Auction Law and the Differentiated Procurement Regime (RDC), up to the enactment of the new legal framework. The study investigates the shifts in adopted liability theories, the application of objective and subjective criteria, and the structuring of administrative, civil, and criminal liability spheres. It also examines the distinction between unlawful acts and administrative misconduct, as well as the practical impacts of the new legislation on procurement procedures and public officials' performance. The findings indicate that the new law promotes both advances and challenges regarding legal certainty, individualized accountability, and administrative control. It is concluded that the legislative changes require doctrinal reinterpretations and greater attention to the training of involved agents, especially in the context of the transitional regime and the effectiveness of control mechanisms.

**Keywords:** bidding law; liability for unlawful acts; public officials; Federal Law N°. 14.133/2021; administrative public control.

## **LISTA DE SIGLAS**

NLLCA - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

STF - Supremo Tribunal Federal

REsp - Recurso Especial

TCU - Tribunal de Contas da União

MPF - Ministério Público Federal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2. PROGRESSÃO HISTÓRICA DO REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Antecedentes Históricos: Contratações Públicas Antes da Lei nº 8.666/1993</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2 A Lei nº 8.666/1993: Marco da Sistematização e Seus Desafios</b> .....	<b>17</b>
<b>2.3 A Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002): Agilidade e Modernização nas Aquisições Públicas</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4 O Regime Diferenciado de Contratações (RDC): Um Laboratório de Inovações</b> .....	<b>21</b>
<b>2.5 A Lei nº 14.133/2021: O Novo Marco Legal das Contratações Públicas</b> .....	<b>23</b>
<b>2.6 Transição Normativa e Desafios de Implementação da Lei nº 14.133/2021</b> .24	
<b>3. A RESPONSABILIDADE JURÍDICA POR ATO ILÍCITO NA SEARA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1 Teorias da responsabilidade civil no Direito Administrativo</b> .....	<b>27</b>
<b>3.2 Esferas de responsabilização: administrativa, civil e penal</b> .....	<b>28</b>
<b>3.3 Responsabilidade por ato comissivo e omissivo</b> .....	<b>30</b>
<b>3.4 Responsabilidade subjetiva, objetiva e mista</b> .....	<b>32</b>
<b>4. A RESPONSABILIDADE POR ATO ILÍCITO À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E VISÃO DOS DOUTRINADORES</b> .....	<b>34</b>
<b>4.1 Análise das alterações legislativas</b> .....	<b>34</b>
<b>4.2 Mudanças significativas no regime de responsabilização</b> .....	<b>35</b>
<b>4.3 Efeitos da nova lei sobre a atuação dos agentes de contratação e da comissão de licitação</b> .....	<b>35</b>
<b>4.4 Análise do regime de transição</b> .....	<b>36</b>
<b>4.5 Considerações críticas sobre os mecanismos de controle e sua efetividade</b> .....	<b>36</b>

<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>41</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema jurídico-administrativo brasileiro passou por significativas transformações com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que instituiu um novo marco legal para as licitações e contratos administrativos. A nova legislação substituiu, gradualmente, dispositivos anteriores como a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), trazendo inovações relevantes na tentativa de modernizar a gestão pública e conferir maior eficiência, transparência e controle aos processos licitatórios. Nesse contexto de mudança normativa, a responsabilidade por atos ilícitos no âmbito das contratações públicas ganha destaque como tema de análise, especialmente diante das novas previsões legais que afetam tanto os agentes públicos quanto os particulares envolvidos.

A relevância do estudo reside na necessidade de compreender como a nova lei impacta a responsabilização dos sujeitos que atuam direta ou indiretamente nos procedimentos licitatórios e na execução contratual. A responsabilização, que já era objeto de debates no regime anterior, assume contornos mais amplos e detalhados na Lei nº 14.133/2021, o que exige reflexão crítica sobre os instrumentos de controle, os critérios de imputação de responsabilidade e os efeitos jurídicos decorrentes da prática de ilícitos administrativos. Trata-se, portanto, de um tema com grande relevância prática, jurídica e acadêmica, considerando os desafios enfrentados pela Administração Pública no combate à corrupção, na prevenção de fraudes e no aprimoramento da governança pública.

A justificativa para a escolha do tema decorre da atualidade da matéria, do caráter inovador da nova legislação e da importância crescente do controle da legalidade e da integridade nos contratos administrativos. A partir do estudo, pretende-se contribuir para o debate sobre os limites e as possibilidades da responsabilização administrativa, civil e até penal no cenário normativo atual, destacando pontos que ainda geram dúvidas ou interpretações divergentes na doutrina e na jurisprudência. A investigação pode auxiliar operadores do Direito, gestores públicos, advogados e estudiosos na compreensão das consequências jurídicas advindas do descumprimento de normas e deveres no processo licitatório e

na execução contratual, além de colaborar para o fortalecimento de uma cultura administrativa mais ética e eficiente.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste na seguinte indagação: quais são os principais impactos da Lei nº 14.133/2021 sobre a responsabilidade por atos ilícitos no âmbito das licitações e contratos administrativos? A partir dessa problemática, busca-se analisar em que medida o novo regime jurídico modifica os fundamentos, as hipóteses e os mecanismos de responsabilização, bem como as implicações práticas decorrentes dessas mudanças no cotidiano da Administração Pública.

Diante disso, o objetivo geral deste trabalho é examinar as implicações da nova Lei de Licitações sobre a responsabilidade por atos ilícitos, especialmente quanto à atuação dos agentes públicos e dos contratados privados. Como objetivos específicos, propõe-se: (a) realizar um panorama histórico das legislações anteriores que disciplinaram as licitações públicas; (b) apresentar os conceitos e as teorias jurídicas que fundamentam a responsabilidade por atos ilícitos no Direito Administrativo; (c) identificar e analisar as alterações promovidas pela Lei nº 14.133/2021 no que tange à responsabilização dos envolvidos; e (d) discutir os desafios práticos e teóricos trazidos pelo novo modelo normativo.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem teórico-doutrinária e caráter exploratório. A técnica utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a livros, artigos acadêmicos, legislações pertinentes, jurisprudências e documentos oficiais relacionados à temática. A análise se deu por meio da interpretação sistemática das normas e dos debates doutrinários, permitindo uma abordagem crítica e fundamentada sobre o objeto de estudo.

A estrutura da monografia está dividida em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O Capítulo I aborda o desenvolvimento histórico do regime jurídico das licitações no Brasil, destacando os marcos legais anteriores à Lei nº 14.133/2021. O Capítulo II trata da responsabilidade jurídica por atos ilícitos na seara administrativa, explorando os conceitos básicos, as esferas de responsabilização e as teorias jurídicas aplicadas. O Capítulo III dedica-se à análise das mudanças promovidas pela nova Lei de Licitações e seus reflexos na responsabilização dos sujeitos envolvidos. Por fim, o Capítulo IV apresenta um

posicionamento crítico e analítico sobre o novo regime de responsabilização, com base na reflexão prática e teórica construída ao longo do trabalho.

A presente introdução, portanto, cumpre a função de contextualizar o leitor, justificar a pesquisa, delimitar seus objetivos e apresentar a organização do estudo. A partir da análise proposta, espera-se contribuir para o aprofundamento do conhecimento jurídico sobre as transformações trazidas pela nova legislação de licitações e sua interface com a responsabilidade por atos ilícitos no setor público.

## **2. PROGRESSÃO HISTÓRICA DO REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

A evolução do regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil é um espelho da complexa e contínua busca por aprimoramento na gestão pública e nos contratos feitos pela Administração Pública. Não se trata apenas de uma sucessão de leis, mas de um processo dinâmico influenciado por imperativos históricos, transformações políticas, pressões sociais e a crescente demanda por uma Administração Pública mais eficiente, transparente, ética e responsável.

A trajetória, que se iniciou de forma fragmentada e assistemática, consolidou-se gradualmente, culminando na Lei nº 14.133/2021, que hoje representa o mais abrangente e moderno marco legal das contratações públicas no país. Este capítulo propõe-se a desvendar essa intrincada progressão, examinando os principais marcos legislativos que moldaram o arcabouço jurídico das licitações no Brasil. A análise não se restringirá a uma mera descrição cronológica, mas buscará uma compreensão crítica das motivações, impactos e legados de cada diploma normativo.

Para tanto, serão abordados em profundidade: os antecedentes históricos que precederam a unificação legislativa; a Lei nº 8.666/1993, que representou um divisor de águas na sistematização do tema; a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), que introduziu um paradigma de agilidade; o Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/2011), concebido como um laboratório de inovações; e, finalmente, a Lei nº 14.133/2021, que sintetiza as experiências anteriores e projeta um novo horizonte para as contratações públicas. Adicionalmente, será explorado o crucial período de transição normativa, com suas implicações práticas e os desafios inerentes à plena implementação do novo regime jurídico-administrativo.

### **2.1 Antecedentes Históricos: Contratações Públicas Antes da Lei nº 8.666/1993**

Antes da promulgação da Lei nº 8.666/1993, o cenário das licitações públicas no Brasil era caracterizado por uma notável dispersão normativa e uma ausência de uniformidade procedimental. As contratações da Administração Pública não se submetiam a um regime jurídico coeso e centralizado, mas sim a uma miríade de diplomas legais esparsos, que, embora contivessem noções incipientes de processos competitivos e controle sobre as aquisições governamentais, careciam de uma sistematização abrangente, clareza procedimental e, sobretudo, de uma aplicação homogênea em âmbito nacional. Essa fragmentação gerava insegurança jurídica, abria precedentes para interpretações divergentes e dificultava a fiscalização efetiva dos gastos públicos.

“Antes da Lei nº 8.666/1993, o regime jurídico das licitações era regido por normas esparsas, com destaque para o Decreto-Lei nº 200/1967 e o Decreto nº 2.300/1986, que apresentavam lacunas e geravam insegurança jurídica quanto à aplicação uniforme de princípios administrativos.” (DI PIETRO, 35. ed., 2022).

Entre as normas mais relevantes que regulavam as contratações nesse período, destacam-se o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal e estabelecia diretrizes para a realização de compras e serviços, e o Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que, embora mais detalhado, ainda se mostrava insuficiente para abarcar a complexidade das relações contratuais do Estado.

Essas legislações, apesar de representarem tentativas de ordenar o processo de contratação, eram frequentemente criticadas por sua generalidade e pela falta de mecanismos robustos de controle e transparência. A ausência de um arcabouço legal sólido permitia que as contratações fossem realizadas com pouca publicidade, critérios subjetivos e, em muitos casos, sem a devida observância aos princípios que deveriam reger a conduta da Administração Pública.

O resultado dessa lacuna normativa era um ambiente propício a práticas ineficientes, desvio de finalidade dos recursos públicos e a realização de contratações diretas sem justificativas claras ou critérios objetivos bem definidos. A discricionariedade excessiva concedida aos gestores, aliada à fragilidade dos mecanismos de fiscalização, contribuía para a proliferação de irregularidades, fraudes e, conseqüentemente, para a dilapidação do erário.

Tal cenário, marcado pela opacidade e pela ineficácia na prevenção de desvios, gerou uma crescente insatisfação social e uma forte demanda por uma legislação mais rigorosa, técnica e, acima de tudo, comprometida com a defesa do interesse público e a probidade administrativa. A pressão da sociedade civil, dos órgãos de controle e da própria necessidade de modernização do Estado impulsionou a busca por um novo paradigma nas contratações públicas, que viria a se materializar com a Lei nº 8.666/1993.

## **2.2 A Lei nº 8.666/1993: Marco da Sistematização e Seus Desafios**

A promulgação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, representou um marco indelével na história do direito administrativo brasileiro, consolidando-se como o primeiro diploma legal a unificar e sistematizar as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos em todo o território nacional.

Antes de sua edição, a fragmentação normativa gerava um ambiente de insegurança jurídica e disparidades regionais, dificultando a fiscalização e a aplicação de princípios basilares da Administração Pública. A Lei 8.666/93, ao estabelecer um conjunto detalhado de regras, buscou preencher essa lacuna, impondo maior rigor e transparência aos processos de aquisição de bens e serviços, obras e alienações por parte da Administração Pública, em todas as esferas de governo.

Esta legislação minuciosa detalhou as modalidades de licitação (Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão), os critérios de julgamento (menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta), as fases procedimentais (interna e externa, com suas subfases de habilitação, classificação e adjudicação), e as hipóteses restritas de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O objetivo primordial era assegurar a isonomia entre os licitantes, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e a promoção da probidade e da moralidade na gestão dos recursos públicos. A lei, em sua essência, era um reflexo da redemocratização do país e da crescente demanda social por um Estado mais ético e menos suscetível à corrupção.

Contudo, apesar de seu caráter inovador e da inegável contribuição para a moralização das contratações públicas, a Lei nº 8.666/1993 foi, ao longo de suas quase três décadas de vigência, alvo de intensas críticas e debates. Seu principal ponto de contestação residia no excessivo formalismo e na rigidez procedimental que impunha.

Ainda no período anterior à promulgação da Lei nº 8.666/1993, merece destaque o papel do governo de José Sarney, especialmente pela edição do Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que representou um esforço relevante de sistematização das normas licitatórias no âmbito federal. Embora se tratasse de um ato infralegal, esse decreto foi considerado, à época, o mais completo regulamento sobre licitações públicas no Brasil, influenciando decisivamente a formulação do futuro marco legal.

Seu objetivo era suprir a fragmentação normativa existente, estabelecendo regras mais claras para a contratação pública, ainda que limitado em seu alcance jurídico e incapaz de impor obrigatoriedade uniforme a todos os entes federativos. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), “o Decreto nº 2.300/86, editado durante o governo Sarney, foi o mais completo regulamento sobre licitações públicas até então, sendo considerado um precursor da futura Lei Geral de Licitações”. Tal iniciativa, apesar de insuficiente para resolver todas as deficiências do sistema, demonstrava o reconhecimento institucional da necessidade de uma legislação mais técnica, transparente e comprometida com os princípios da Administração Pública.

A busca por um controle exaustivo, que visava coibir fraudes e desvios, acabou por gerar uma burocracia exacerbada, tornando os processos licitatórios lentos, complexos e, muitas vezes, desproporcionais à natureza e ao valor do objeto a ser contratado. Essa rigidez engessava a atuação dos gestores públicos, dificultando a agilidade necessária para atender às demandas da sociedade e inibindo a adoção de soluções mais inovadoras e eficientes.

O formalismo da Lei 8.666/93, embora bem-intencionado, frequentemente resultava em anulações de certames por meros vícios formais, sem que houvesse prejuízo ao interesse público, gerando atrasos significativos na execução de obras e na prestação de serviços essenciais. A tentativa de moralização, paradoxalmente, criava um ambiente de aversão ao risco por parte dos administradores, que, temendo a responsabilização por falhas procedimentais, optavam pela inação ou pela adoção de caminhos mais conservadores, mesmo que menos eficientes. A

complexidade da lei exigia um conhecimento técnico aprofundado, o que nem sempre estava disponível em todas as esferas da Administração, especialmente em municípios de menor porte.

“Apesar de seus méritos, a Lei nº 8.666/1993 tornou-se símbolo de burocratização excessiva, impondo um formalismo que, muitas vezes, inviabilizava a celeridade e a eficiência nas contratações públicas.” (CARVALHO FILHO, 36. ed., 2023).

Ainda assim, é imperativo reconhecer o legado duradouro da Lei nº 8.666/1993. Ela foi fundamental para a consolidação de princípios constitucionais da Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, que passaram a ser o norte de todas as contratações governamentais.

Sua importância reside não apenas na unificação normativa, mas também no fato de ter inaugurado uma cultura de controle e de responsabilização dos agentes públicos, estabelecendo as bases para um sistema de fiscalização mais robusto, com a atuação cada vez mais proeminente dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Embora tenha sido superada por novas legislações, a Lei 8.666/93 permanece como um pilar histórico, sem o qual a evolução subsequente do regime jurídico das licitações no Brasil não seria compreendida em sua totalidade. Ela pavimentou o caminho para as reformas futuras, que buscariam conciliar o rigor do controle com a necessária agilidade e eficiência na gestão pública.

### **2.3 A Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002): Agilidade e Modernização nas Aquisições Públicas**

A rigidez e o formalismo excessivo impostos pela Lei nº 8.666/1993, embora fundamentais para a moralização e o controle das contratações públicas, geraram um clamor por mecanismos mais ágeis e eficientes, capazes de responder com celeridade às demandas da [Administração Pública](#). Nesse contexto, surge o Pregão, modalidade licitatória inicialmente instituída pela Medida Provisória nº 2.026/2000 e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. A Lei do

Pregão representou uma verdadeira revolução no cenário das aquisições governamentais, sendo concebida especificamente para a contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado.

A grande inovação e o diferencial estratégico do Pregão residiam na inversão das fases de habilitação e julgamento. Enquanto nas modalidades tradicionais da Lei 8.666/93 a habilitação dos licitantes ocorria antes da análise das propostas, no Pregão, a fase de lances e a classificação das propostas de preço aconteciam primeiro. Somente após a definição da proposta mais vantajosa, o licitante classificado em primeiro lugar era submetido à análise de sua documentação de habilitação.

Essa alteração procedimental, aparentemente simples, trouxe um impacto significativo: reduziu drasticamente o tempo de tramitação dos processos licitatórios, uma vez que a análise detalhada da documentação de habilitação era realizada apenas para o potencial vencedor, e não para todos os participantes. Além disso, a dinâmica de lances sucessivos, verbais ou eletrônicos, fomentava uma maior competitividade entre os fornecedores, resultando em propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

O sucesso do Pregão foi amplificado com a regulamentação do Pregão Eletrônico pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Essa inovação tecnológica marcou um salto qualitativo no setor público, ao permitir que os certames fossem realizados por meio de plataformas digitais, acessíveis de qualquer lugar com conexão à internet. O Pregão Eletrônico não apenas ampliou o acesso aos certames, democratizando a participação de fornecedores de todo o país e até do exterior, mas também potencializou os princípios da transparência e da economicidade.

“O novo marco legal das licitações, consubstanciado na Lei nº 14.133/2021, é expressão da necessidade de repensar o modelo estatal de contratação, sob bases de maior racionalidade, planejamento e eficiência.” (BANDEIRA DE MELLO, 34. ed., 2023).

A publicidade dos lances em tempo real, a impossibilidade de contato físico entre os participantes e a automatização de diversas etapas do processo contribuíram significativamente para a mitigação de fraudes, conluios e práticas

anticompetitivas. A redução de custos operacionais para a Administração e para os licitantes, a agilidade na conclusão dos processos e a maior competitividade resultaram em aquisições mais eficientes e vantajosas para o erário.

O Pregão, em suas duas formas (presencial e eletrônico), rapidamente se tornou a modalidade licitatória mais utilizada pela Administração Pública brasileira, dada sua eficácia na contratação de bens e serviços comuns. Sua introdução representou um reconhecimento da necessidade de flexibilizar o formalismo excessivo da Lei 8.666/93 para determinadas contratações, sem, contudo, renunciar aos princípios fundamentais da licitação.

A experiência bem-sucedida do Pregão, especialmente em sua versão eletrônica, pavimentou o caminho para a incorporação de suas inovações em legislações posteriores, influenciando diretamente a concepção da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021, que viria a consolidar muitas de suas premissas e a expandir seu alcance para outras modalidades e tipos de contratação.

#### **2.4 O Regime Diferenciado de Contratações (RDC): Um Laboratório de Inovações**

Em um cenário de grandes eventos internacionais e a necessidade premente de agilidade na execução de obras e serviços de infraestrutura, o Brasil buscou soluções normativas que pudessem conciliar a celeridade com a segurança jurídica e o controle. Foi nesse contexto que a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Inicialmente concebido para atender às demandas específicas das obras e serviços relacionados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o RDC teve seu escopo gradualmente ampliado para outras áreas estratégicas, como as obras e serviços de engenharia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as ações de saúde e educação, e as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação.

O RDC representou um afastamento significativo do modelo tradicional da Lei nº 8.666/1993, introduzindo uma série de inovações que visavam desburocratizar e otimizar os processos de contratação. Entre as principais novidades, destacam-se: a Contratação Integrada, modalidade em que o contratado é responsável por todas as etapas do empreendimento, desde o projeto básico até a execução final, com base em um anteprojeto; o sigilo do orçamento estimado, que permitia à Administração manter em sigilo o valor de referência da contratação até a fase de julgamento das propostas, buscando evitar conluíus e propostas superfaturadas; o uso prioritário de meios eletrônicos, que reforçava a tendência de digitalização dos processos licitatórios, iniciada com o Pregão Eletrônico; e a flexibilização das regras de julgamento e contratação, que permitia maior adaptabilidade às particularidades de cada projeto.

Além disso, o RDC consolidou a inversão de fases como um padrão para suas modalidades licitatórias, seguindo a bem-sucedida experiência do Pregão. Essa inversão, ao priorizar a análise das propostas antes da habilitação, contribuía para a celeridade dos certames.

Outro ponto relevante foi a maior ênfase no diálogo entre a Administração e o contratado, com foco na entrega de resultados e na gestão de riscos compartilhada, em contraste com a abordagem mais formalista e punitiva da legislação anterior. O RDC permitiu a adoção de critérios de julgamento mais sofisticados, como a melhor combinação de técnica e preço, e incentivou a inovação nas soluções apresentadas pelos licitantes.

Embora tenha convivido com os demais regimes por mais de uma década, o RDC funcionou como uma espécie de “laboratório” normativo para o direito administrativo brasileiro. Muitas das inovações e flexibilizações testadas e aprimoradas sob o RDC, como a contratação integrada, a gestão de riscos e a priorização de resultados, foram posteriormente incorporadas e aprofundadas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Assim, o RDC, mesmo sendo um regime de exceção e transitório em sua essência, deixou um legado significativo, influenciando a concepção de um novo paradigma para as contratações públicas no Brasil, mais alinhado às melhores práticas internacionais e às necessidades de uma Administração Pública moderna e eficiente.

## **2.5 A Lei nº 14.133/2021: O Novo Marco Legal das Contratações Públicas**

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, representa o ápice de um longo e complexo processo de discussão, amadurecimento e consolidação das experiências acumuladas ao longo de décadas no campo das licitações e contratos administrativos no Brasil.

Fruto de um esforço legislativo que buscou integrar as melhores práticas e corrigir as distorções históricas dos regimes anteriores, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA) surge com a ambição de estabelecer um novo paradigma para as contratações públicas, mais alinhado aos princípios da eficiência, da transparência, da governança e da gestão de riscos.

A NLLCA não se limita a ser uma mera compilação das leis anteriores; ela adota uma abordagem mais gerencial e estratégica, deslocando o foco do mero cumprimento formal de procedimentos para a obtenção de resultados efetivos e a entrega de valor à sociedade. Para tanto, a lei promove o fortalecimento do planejamento das contratações, reconhecendo-o como etapa crucial para o sucesso dos projetos. A exigência de estudos técnicos preliminares e a elaboração de um termo de referência ou projeto básico mais robustos são exemplos dessa valorização do planejamento, visando a uma melhor definição do objeto e a uma maior assertividade na contratação.

Um dos pilares da Lei nº 14.133/2021 é a ênfase na governança e na gestão de riscos. A criação da matriz de riscos, que deve identificar, analisar e alocar os riscos contratuais entre as partes, é um instrumento fundamental para mitigar incertezas e garantir a execução dos contratos. Essa abordagem proativa na gestão de riscos busca evitar paralisações, aditivos e litígios, contribuindo para a segurança jurídica e a economicidade. A lei também valoriza a integridade e a conformidade, incentivando a implementação de programas de compliance nas empresas que contratam com o poder público.

A NLLCA consolida e aprimora modalidades de contratação que se mostraram eficientes, como o Pregão, que passa a ser a regra para a aquisição de bens e serviços comuns, e a Contratação Integrada e Semi-integrada, que foram aprimoradas a partir da experiência do RDC. Além disso, a lei introduz novas modalidades, como o Diálogo Competitivo, que permite à Administração Pública

dialogar com potenciais contratados para desenvolver soluções inovadoras e complexas, e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que possibilita a participação da iniciativa privada na elaboração de estudos e projetos.

Outro avanço significativo é a introdução de mecanismos de resolução consensual de conflitos, como a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Essa abordagem busca desjudicializar os litígios e promover soluções mais céleres e eficazes para as controvérsias contratuais, evitando o prolongamento de disputas que podem prejudicar a execução dos projetos e onerar o erário. A lei também prioriza o uso de soluções digitais em todas as fases da contratação, desde a divulgação dos editais até a gestão dos contratos, o que contribui para a transparência, a agilidade e a redução de custos operacionais.

Ao promover a racionalização de etapas, a valorização da governança, a gestão de riscos e a adoção de modelos contratuais modernos, a Lei nº 14.133/2021 busca promover contratações mais eficientes, céleres e transparentes, com foco na entrega de resultados à sociedade. Ela representa um passo decisivo na modernização da Administração Pública brasileira, alinhando-a às melhores práticas internacionais e às exigências de um Estado que busca otimizar o uso dos recursos públicos e garantir a efetividade das políticas públicas.

## **2.6 Transição Normativa e Desafios de Implementação da Lei nº 14.133/2021**

A entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, em 1º de abril de 2021, não significou a imediata e total substituição dos regimes jurídicos anteriores. Consciente da complexidade e do impacto de uma mudança tão abrangente, o legislador previu um período de transição, que se estendeu até 29 de dezembro de 2023. Durante esse intervalo, os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – tiveram a prerrogativa de optar por utilizar as legislações anteriores (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão, e Lei nº 12.462/2011 – RDC) ou adotar integralmente o novo regime.

Contudo, essa escolha não era irrestrita: a lei estabeleceu que a opção deveria ser feita de forma exclusiva para cada processo licitatório ou contratação direta, vedando-se a combinação de dispositivos de diferentes diplomas legais em

um mesmo procedimento. Essa regra visava garantir a segurança jurídica e a coesão normativa durante a fase de migração, evitando a criação de regimes híbridos que poderiam gerar incertezas e litígios.

Esse período de transição foi de suma importância para que os órgãos e entidades públicas pudessem se preparar para a nova realidade. A adaptação exigiu um esforço multifacetado, que incluiu a revisão e atualização de regulamentos internos, a capacitação intensiva de servidores e agentes públicos envolvidos com licitações e contratos, a adequação de sistemas informatizados e a reestruturação de processos de trabalho.

A complexidade da nova lei, com suas inovações em governança, gestão de riscos, planejamento e novas modalidades, demandou um aprendizado significativo por parte de todos os atores envolvidos no ciclo de contratação pública. A proibição de mesclar dispositivos legais em um mesmo procedimento, embora desafiadora, foi crucial para que as instituições se aprofundassem no entendimento e na aplicação de um dos regimes de forma consistente.

A partir de 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 14.133/2021 passou a ser o único marco legal vigente para licitações e contratos administrativos em todo o país, revogando definitivamente a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão e o RDC. Essa revogação expressa e total encerrou um ciclo de convivência entre diferentes regimes e consolidou a NLLCA como a norma geral para as contratações públicas. No entanto, a implementação plena da nova lei ainda enfrenta e continuará a enfrentar desafios práticos consideráveis.

Um dos principais é a uniformização de entendimentos e a interpretação das novas regras pelos órgãos de controle, tribunais e pela própria Administração Pública. A complexidade da lei e a necessidade de adaptação a novos conceitos, como a matriz de riscos e o diálogo competitivo, exigem um período de consolidação da jurisprudência e da doutrina.

Outro desafio significativo é a resistência institucional à mudança. A cultura organizacional arraigada em anos de aplicação da Lei 8.666/93, com seus formalismos e ritos específicos, pode dificultar a adoção das novas práticas e a mentalidade mais gerencial e orientada a resultados que a NLLCA propõe. A capacitação contínua e a disseminação do conhecimento sobre a nova lei são essenciais para superar essa resistência e promover uma transição suave e eficaz.

Além disso, a implementação da Lei nº 14.133/2021 demanda investimentos substanciais em tecnologia e infraestrutura. A priorização de soluções digitais, a exigência de plataformas eletrônicas e a necessidade de sistemas integrados para a gestão de contratos e riscos requerem recursos financeiros e humanos para a modernização dos parques tecnológicos da Administração Pública. A falta desses investimentos pode comprometer a efetividade da lei, especialmente em municípios de menor porte, que possuem recursos mais limitados.

Por fim, a fiscalização e o controle da aplicação da nova lei também representam um desafio. Os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, precisam adaptar suas metodologias e seus quadros para fiscalizar os novos procedimentos e conceitos introduzidos pela NLLCA. A colaboração entre os diferentes níveis de governo e entre os órgãos de controle e a Administração Pública será fundamental para garantir que a nova lei cumpra seu propósito de promover contratações mais eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse público, contribuindo para uma gestão pública mais moderna e eficaz no Brasil.

### **3. A RESPONSABILIDADE JURÍDICA POR ATO ILÍCITO NA SEARA ADMINISTRATIVA**

O ato ilícito, no âmbito da Administração Pública, corresponde à conduta que contraria o ordenamento jurídico, gerando assim lesão a direitos ou interesses protegidos. No contexto das licitações e contratos administrativos, essa noção é de extrema importância, uma vez que a atuação tanto do poder público quanto dos particulares deve sempre se pautar pela legalidade e pela boa-fé.

Nesse sentido, é essencial distinguir o ato ilícito do ato inválido e do ato ineficaz. Enquanto o ato inválido padece de vício que compromete sua validade, não implicando necessariamente dano ou obrigação de reparação, o ato ineficaz, embora formalmente correto, não produz efeitos em determinadas circunstâncias. Já o ato ilícito exige, para sua configuração, a presença de três elementos: violação de norma jurídica, dano e nexos causal.

A Lei nº 14.133/2021, que instituiu um novo regime para as licitações e contratos administrativos, sistematizou diversas infrações e respectivas sanções, oferecendo maior clareza quanto aos limites da atuação administrativa e contratual, especialmente no que se refere à responsabilização por atos ilícitos.

Diante disso, torna-se inquestionável que a nova lei traz consigo um novo olhar no que tange ao gerenciamento dos atos administrativos nas compras e contratações públicas. Uma evidência do seu diferencial é o que prevê os artigos 155 a 159 da referida lei, que tratam do regime de transição entre a nova lei e as legislações anteriores, especialmente a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (10.520/2002) e parte do Regime Diferenciado de Contratações (RDC - Lei nº 12.462/2011), que já foram citados em outros tópicos deste trabalho.

#### **3.1 Teorias da responsabilidade civil no Direito Administrativo**

Para adentrar nas especificidades da responsabilização dos agentes gerenciadores dos procedimentos licitatórios e suas respectivas consequências, torna-se imprescindível a compreensão sobre a evolução das teorias da

responsabilidade civil do Estado e de seus agentes no Direito Administrativo brasileiro, esta que revela uma trajetória marcada pela ampliação das garantias do administrado.

Historicamente, prevaleceu a teoria subjetiva, segundo a qual a responsabilização depende da comprovação de culpa ou dolo. Entretanto, consolidou-se, a partir do texto constitucional de 1988, a responsabilidade objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, dispensando-se a demonstração de culpa, bastando a prova do dano e do nexo causal.

No entanto, no tocante às licitações e contratos, a Nova Lei reforça essa dualidade: enquanto mantém a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados por seus agentes, exige, para a aplicação de sanções administrativas aos licitantes e contratados, a demonstração de dolo ou culpa, conforme expressamente disposto no art. 156.

Para Marçal Justen Filho (2022), essa opção legislativa consagra um modelo equilibrado, que busca proteger o interesse público sem descuidar das garantias dos administrados, promovendo maior segurança jurídica nas relações contratuais feitas entre a Administração Pública e outros entes, sejam eles públicos ou privados.

### **3.2 Esferas de responsabilização: administrativa, civil e penal**

A prática de ato ilícito no âmbito das licitações e contratos administrativos pode gerar consequências nas esferas administrativa, civil e penal, que, embora autônomas, podem incidir cumulativamente. Na esfera administrativa, destacam-se as sanções previstas no art. 156 da Nova Lei, como a advertência, a multa, o impedimento de licitar e contratar, e a declaração de inidoneidade, esta última reservada ao dirigente máximo da entidade.

No plano civil, busca-se a reparação integral do dano causado, seja ao erário, seja a terceiros prejudicados. A responsabilidade do Estado, como já mencionado, é objetiva, enquanto a do contratado depende da comprovação de culpa ou dolo. Por sua vez, a responsabilidade penal atinge as condutas tipificadas como crimes, como o conluio entre licitantes ou a fraude à licitação. A Nova Lei promoveu uma

importante atualização ao consolidar, no Código Penal, os delitos relacionados ao procedimento licitatório, a partir do art. 337-E.

Cabe ressaltar que as três esferas são independentes, conforme reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não se comunicando necessariamente, salvo quando o reconhecimento de determinada circunstância em uma delas inviabilize a continuidade de outra, como nos casos em que se verifica ausência de autoria ou materialidade.

"A apuração de responsabilidade administrativa, civil e penal é independente, salvo quando o reconhecimento de determinado fato em uma delas inviabilize a continuidade nas demais, como nas hipóteses em que se verifica ausência de autoria ou materialidade de um crime." (STF, HC 85.237).

Além das implicações previstas nas esferas administrativa, civil e penal, é fundamental considerar que a responsabilização decorrente de irregularidades em licitações e contratos administrativos também pode abranger outras dimensões, como a responsabilização por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 14.230/2021 (nova Lei de Improbidade Administrativa). Essa responsabilização é caracterizada por atos que atentem contra os princípios da Administração Pública, causem enriquecimento ilícito ou provoquem prejuízo ao erário.

Outra perspectiva relevante é a atuação dos órgãos de controle externo e interno. O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, exerce um papel central na fiscalização da legalidade e economicidade dos contratos administrativos, podendo aplicar sanções próprias, como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, bem como a responsabilização por débito imputado.

Ademais, é importante observar que o devido processo legal deve ser assegurado em todas essas esferas. O contraditório e a ampla defesa são princípios constitucionais aplicáveis tanto nas instâncias judiciais quanto nos procedimentos administrativos sancionadores.

A atuação coordenada entre os órgãos de controle, o Ministério Público, a Advocacia Pública e as entidades fiscalizadoras também vêm ganhando destaque, especialmente por meio de acordos de leniência e instrumentos de cooperação interinstitucional, que buscam promover a reparação do dano ao erário e a

responsabilização eficiente dos envolvidos, ao mesmo tempo em que garantem maior celeridade e efetividade nas apurações.

Por fim, a responsabilização das pessoas jurídicas também merece atenção. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) estabelece a responsabilização objetiva de empresas por atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, com sanções que incluem multa de até 20% do faturamento bruto e publicação da decisão condenatória. Essa responsabilização independe da responsabilização individual de seus dirigentes ou administradores, reforçando o caráter autônomo e abrangente do sistema de responsabilização no setor público.

### **3.3 Responsabilidade por ato comissivo e omissivo**

No âmbito das licitações, a responsabilidade administrativa pode resultar tanto de ações quanto de omissões. O ato comissivo ocorre quando há uma atuação positiva contrária à lei, como quando a Administração Pública celebra contrato com empresa impedida ou o particular submete proposta fraudulenta. Já o ato omissivo caracteriza-se pela inércia, como a ausência de fiscalização adequada da execução contratual, propiciando a ocorrência de irregularidades ou mesmo prejuízos ao erário.

No que tange à responsabilidade estatal por omissão, prevalece a orientação segundo a qual esta é, em regra, subjetiva, exigindo a demonstração de culpa. O Superior Tribunal de Justiça consolidou esse entendimento no julgamento do REsp 1.194.764/MG. Contudo, a doutrina aponta situações em que o dever específico de agir, associado à proteção de direitos fundamentais, pode justificar a aplicação da responsabilidade objetiva.

No caso da omissão do Estado, a responsabilidade é, em regra, subjetiva, sendo necessária a demonstração de culpa. No entanto, em situações específicas, especialmente quando envolvem direitos fundamentais, a responsabilidade do Estado pode ser objetiva. (REsp 1.194.764/MG, julgado em 10 de abr. 2013.)

Esse entendimento do STJ reforça que, em casos normais de omissão administrativa, o Estado responde somente se houver culpa (negligência,

imprudência ou imperícia), mas há situações excepcionais (como a violação de direitos fundamentais) onde a responsabilidade do Estado pode ser objetiva, ou seja, basta o dano e o nexo causal para a responsabilização.

A Nova Lei de Licitações, no art. 117, reforçou o dever da Administração Pública de fiscalizar a execução dos contratos, buscando prevenir falhas e assegurar o cumprimento das obrigações, sob pena de responsabilização dos agentes públicos. Esse artigo, assim como tantos outros do novo regimento de licitações e contratos, visa ampliar o alcance da Administração Pública no que tange ao melhor andamento dos processos de contratações.

A doutrina majoritária confirma essa distinção. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), a responsabilidade civil do Estado por omissão é, via de regra, subjetiva, exigindo a comprovação de culpa da Administração. No entanto, em hipóteses em que o Estado tem o dever legal de agir – especialmente na proteção de direitos fundamentais – pode-se admitir a responsabilidade objetiva, conforme o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello defende que a omissão estatal, quando relacionada ao descumprimento de dever específico e juridicamente exigível, pode sim configurar hipótese de responsabilidade objetiva, pois configura um verdadeiro ato ilícito por omissão. Essa linha de entendimento se torna especialmente relevante em casos como o não fornecimento de medicamentos, falhas na segurança pública, ou omissão na fiscalização de contratos administrativos.

Conforme aponta Marçal Justen Filho (2022), a nova legislação procurou responsabilizar não apenas a pessoa jurídica estatal, mas também os agentes públicos, impondo-lhes o dever de zelo contínuo na execução contratual. Para ele, o artigo 117 representa uma tentativa de romper com a cultura de omissão e negligência, exigindo uma postura ativa e preventiva por parte da Administração Pública.

Essa previsão legal, assim como tantos outros dispositivos da nova lei, visa ampliar o alcance da atuação administrativa, sobretudo no que tange à melhoria da gestão contratual e ao cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência.

### 3.4 Responsabilidade subjetiva, objetiva e mista

O regime jurídico aplicável à responsabilidade por atos ilícitos na seara administrativa combina diferentes modelos, dependendo da posição ocupada pelas partes e da natureza da conduta. De um lado, a responsabilidade subjetiva predomina na aplicação de sanções administrativas a particulares, como estabelece o art. 156, §1º, exigindo-se a comprovação de dolo ou culpa, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

De outro, a responsabilidade objetiva do Estado, consagrada constitucionalmente, visa a garantir ao administrado o ressarcimento por danos decorrentes da atuação pública, independentemente da aferição de culpa. Conforme observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2023), essa responsabilidade objetiva traduz o dever estatal de suportar os riscos inerentes à sua atuação. Em determinadas hipóteses, vislumbra-se um modelo misto de responsabilização. Assim ocorre, por exemplo, quando o Estado responde objetivamente perante terceiros prejudicados, mas reserva-se o direito de regresso contra o agente ou contratado, caso comprovada a sua culpa ou dolo, como expressamente previsto no art. 119 da Nova Lei de Licitações.

Essa estrutura normativa busca assegurar a proteção do interesse público, preservando a responsabilidade do Estado perante os administrados, sem afastar a necessária responsabilização individual de quem, com culpa ou dolo, tenha concorrido para a prática do ilícito.

A responsabilidade objetiva do Estado, prevista no artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a Administração Pública deve reparar os danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, independentemente de dolo ou culpa. Essa previsão visa assegurar a proteção dos administrados e a efetividade dos direitos fundamentais, sendo assunto de ampla discussão por vários juristas brasileiros.

A jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) destaca que a responsabilidade objetiva do Estado é uma forma de garantir a efetividade dos direitos dos administrados, especialmente em situações em que a Administração Pública, por sua atuação, cause danos a terceiros. Ela ressalta que, embora a responsabilidade seja objetiva, o Estado pode exercer o direito de regresso contra o agente público

em casos de dolo ou culpa. Por sua vez, Hely Lopes Meirelles enfatiza que a responsabilidade objetiva do Estado é uma decorrência do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, sendo uma forma de assegurar a justiça e a equidade nas relações entre o poder público e os cidadãos.

José dos Santos Carvalho Filho complementa que a responsabilidade objetiva do Estado é uma garantia para os administrados, pois assegura que, em situações de danos causados por atos administrativos, haverá sempre a possibilidade de reparação, independentemente da comprovação de culpa.

Além disso, a jurisprudência dos tribunais superiores reforça essa compreensão. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado o entendimento de que a responsabilidade objetiva do Estado é uma ferramenta essencial para a proteção dos direitos dos cidadãos, especialmente em casos de omissão ou ação lesiva da Administração Pública.

Em suma, a responsabilidade objetiva do Estado, conforme delineada pela Constituição Federal e reforçada pela doutrina e jurisprudência, busca equilibrar a atuação estatal com a proteção dos direitos dos administrados, assegurando que, em casos de danos causados pela Administração Pública, haja sempre a possibilidade de reparação, independentemente da comprovação de culpa. Essa estrutura normativa busca assegurar a proteção do interesse público, preservando a responsabilidade do Estado perante os administrados, sem afastar a necessária responsabilização individual de quem, com culpa ou dolo, tenha concorrido para a prática do ilícito.

## 4. A RESPONSABILIDADE POR ATO ILÍCITO À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E VISÃO DOS DOUTRINADORES

### 4.1 Análise das alterações legislativas

A nova Lei nº 14.133/2021 realmente trouxe avanços importantes para o sistema de licitações, sobretudo ao estabelecer regras mais claras sobre a responsabilização por atos ilícitos. No entanto, a eficácia dessas mudanças depende muito da capacidade dos órgãos públicos em implementar e fiscalizar adequadamente os processos. A legislação por si só não basta, é preciso um investimento contínuo em treinamento e estrutura para que o agente público consiga exercer suas funções com rigor e transparência.

Desse modo, é notório que a nova lei representa um avanço substancial no ordenamento jurídico brasileiro no que tange às licitações e contratos administrativos. Segundo Marçal Justen Filho (2022), essa nova legislação busca “modernizar e simplificar o regime jurídico das contratações públicas, promovendo maior segurança jurídica e eficiência na atuação administrativa”. Em relação à responsabilização, Justen Filho destaca que a norma reforça o equilíbrio entre o rigor das sanções e as garantias processuais, sobretudo com a exigência do contraditório e da ampla defesa (JUSTEN FILHO, 2022, p. 345).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) observa que a nova lei consolida avanços importantes, como a integração de mecanismos de controle preventivos, que buscam evitar a ocorrência de atos ilícitos, e o fortalecimento da transparência nas contratações. Para a autora, o artigo 155 da nova lei “é exemplar ao delinear de forma precisa as infrações administrativas, garantindo a necessária clareza para aplicação das penalidades” (DI PIETRO, 2020, p. 412).

Além disso, a responsabilização equilibrada entre o Estado e os particulares, prevista na lei, é positiva na teoria, pois protege os direitos de todos os envolvidos. Mas, na prática, essa divisão pode gerar entraves quando a comprovação de dolo ou culpa se torna difícil, prolongando investigações e enfraquecendo a punição

efetiva. Isso demanda maior agilidade e eficiência dos processos administrativos para que a lei cumpra seu papel.

Nesse contexto, a legislação busca superar as limitações da antiga Lei nº 8.666/1993, cujo modelo rígido e burocrático, embora pioneiro, revelou-se insuficiente para as demandas contemporâneas da Administração Pública, conforme já pontuado por Egon Bockmann Moreira (2018), que criticava a “excessiva formalização e lentidão” dos processos licitatórios vigentes.

## **4.2 Mudanças significativas no regime de responsabilização**

A nova lei traz uma distinção clara entre a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva dos particulares envolvidos nas licitações. Conforme ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello (2021), “a responsabilidade objetiva do Estado está prevista no artigo 37, §6º da Constituição Federal e visa garantir a reparação do dano sem a necessidade de comprovação de culpa”. Já para os licitantes e contratados, é exigida a demonstração de dolo ou culpa, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme estabelece o artigo 156 da Lei nº 14.133/2021.

Marçal Justen Filho (2022) destaca que essa distinção “protege o interesse público, ao mesmo tempo em que assegura a segurança jurídica dos particulares”, sendo fundamental para o equilíbrio das relações administrativas. Além disso, a legislação introduz a possibilidade de reabilitação do contratado punido, o que, na visão de Di Pietro (2020), “reflete um modelo mais humano e pragmático, que busca conciliar a punição com a recuperação do agente e a continuidade das atividades administrativas”.

## **4.3 Efeitos da nova lei sobre a atuação dos agentes de contratação e da comissão de licitação**

Com a revogação da tradicional comissão de licitação, a nova lei institui o agente de contratação, figura individual responsável pela condução dos processos. Marçal Justen Filho (2022) aponta que “a individualização da responsabilidade impõe maior rigor e exige elevada qualificação técnica do agente, o que pode gerar maior eficiência, mas também riscos de sobrecarga e insegurança jurídica”.

O artigo 8º da lei exige que o agente de contratação seja servidor efetivo ou empregado público, devidamente capacitado, reforçando a necessidade de profissionalização, conforme ressaltado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020). Entretanto, essa centralização demanda investimentos na formação e no suporte técnico para evitar falhas que possam resultar em responsabilizações indevidas, conforme alerta Celso Antônio Bandeira de Mello (2021).

#### **4.4 Análise do regime de transição**

O regime de transição, previsto no artigo 191 da Lei nº 14.133/2021, permitiu a aplicação facultativa da nova legislação até 29 de dezembro de 2023, conforme destaca Marçal Justen Filho (2022). Ele ressalta que “essa fase foi fundamental para a adaptação dos órgãos públicos, mas também gerou insegurança jurídica pela coexistência de normas distintas”.

A doutrina majoritária entende que a revogação definitiva das legislações anteriores consolida um cenário de segurança jurídica, embora demande adequação contínua, conforme afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020). O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.793/2011, consolidou a importância do planejamento prévio nas contratações, entendendo que sua ausência compromete a legalidade dos atos, posicionamento que fundamenta o regime transitório e o aperfeiçoamento normativo da nova lei (TCU, 2011).

#### **4.5 Considerações críticas sobre os mecanismos de controle e sua efetividade**

Apesar dos avanços, os mecanismos de controle previstos na Lei nº 14.133/2021 enfrentam desafios práticos. Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) alerta para a “sobrecarga do agente de contratação e a necessidade de estruturas adequadas para garantir a eficácia da fiscalização”.

Marçal Justen Filho (2022) enfatiza a importância da coordenação entre órgãos de controle interno e externo para evitar sobreposição e garantir celeridade nas apurações, aspecto fundamental para a efetividade das sanções.

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) ressalta que “sem capacitação e investimento em gestão pública, a legislação pode se tornar letra morta, reduzindo a confiança nas contratações”.

A responsabilização das pessoas jurídicas, reforçada pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), amplia o alcance das sanções, mas depende da atuação integrada dos órgãos públicos, conforme análise do Ministério Público Federal (MPF, 2020).

A Lei 14.133/2021 introduziu um novo método para avaliar a responsabilidade das pessoas por comportamentos inadequados. Ela se concentrou na organização dos processos e na avaliação das ações de cada indivíduo. Atualmente, o sistema mudou em relação ao que era antes. Há mais detalhes sobre as categorias de infrações e as penalidades que podem ser aplicadas. Isso contribui para que o processo de investigação e imposição de penalidades seja mais seguro e transparente. Esse avanço contribui para a criação de um ambiente de trabalho mais organizado e eficiente.

Em muitos lugares, a responsabilidade começou a ser vista não apenas como um meio de punição, mas também como uma forma de aprimorar a Administração Pública. A utilização de instrumentos como o acordo de leniência e a avaliação técnica das ações administrativas possibilita uma avaliação mais justa e apropriada das medidas adotadas. Assim, o objetivo não é apenas punir, mas também corrigir e prevenir falhas na Administração Pública.

Além disso, a responsabilidade das pessoas se tornou mais evidente e robusta. A nova norma estabeleceu critérios claros para que indivíduos e empresas sejam penalizados conjuntamente quando contribuírem, seja de maneira deliberada ou por negligência, na prática de atos ilícitos. Essa previsão indica que todos devem assumir suas responsabilidades. Isso ocorre em casos em que a ilegalidade não se

limita à ação do governo, mas também a um contrato que é injusto ou modificado de maneira inadequada.

É importante observar que a transição entre os regimes antigos e a atual demanda tempo e ajustes interpretativos. A existência de diferentes entendimentos sobre os mesmos dispositivos não representa falha normativa, mas sim uma etapa natural na consolidação da jurisprudência e na sedimentação dos novos conceitos trazidos pela legislação. Esse processo de amadurecimento normativo é essencial para a estabilização do sistema.

Além disso, a nova lei não afasta o dever do administrador de agir com diligência e boa-fé, mas reforça a necessidade de fundamentação técnica nas decisões públicas. Ao fazer isso, evita-se tanto a arbitrariedade quanto a paralisia administrativa. O risco de responsabilização, portanto, não se impõe como um obstáculo, mas como um incentivo à adoção de boas práticas e à atuação preventiva.

Por fim, destaca-se que a efetividade das normas sobre responsabilização depende diretamente da capacitação dos agentes públicos e da atuação harmônica entre os órgãos de controle. A aplicação coerente e proporcional das sanções, aliada à transparência dos processos administrativos, é o que realmente pode garantir que a responsabilização cumpra sua função pedagógica e corretiva, sem descambar para o excesso ou para o medo injustificado de agir.

## 5. CONCLUSÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) empreendeu uma investigação minuciosa sobre as transformações paradigmáticas introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 no arcabouço jurídico das licitações e contratos administrativos, com especial atenção às suas repercussões na responsabilização por atos ilícitos no âmbito da Administração Pública. A metodologia adotada, de caráter qualitativo e exploratório, fundamentou-se em uma revisão bibliográfica e análise normativa exaustiva, permitindo traçar a evolução histórica do direito licitatório brasileiro e aprofundar o entendimento sobre as novas diretrizes de imputação de responsabilidade.

O percurso analítico demonstrou que a Lei nº 14.133/2021 transcende a mera atualização legislativa, configurando-se como um marco de modernização que visa aprimorar a eficiência, a transparência e a integridade dos processos de contratação pública. A substituição gradual de diplomas anteriores, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão e o RDC, sinaliza uma clara intenção de consolidar um regime mais coeso e adaptado às exigências contemporâneas da gestão pública.

A valorização do planejamento estratégico, a implementação de mecanismos robustos de governança e a gestão proativa de riscos, exemplificada pela matriz de riscos, são elementos que sublinham a transição de uma abordagem meramente formalista para uma orientação focada em resultados e na entrega de valor à sociedade.

Um dos eixos centrais da pesquisa foi a análise da responsabilidade jurídica, que se manifesta de forma dual na nova legislação. A manutenção da responsabilidade objetiva do Estado, em consonância com o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, reafirma o compromisso com a proteção do administrado. Em contrapartida, a exigência de comprovação de dolo ou culpa para a responsabilização de particulares, conforme o art. 156 da Lei nº 14.133/2021, reflete um esforço para equilibrar o rigor punitivo com as garantias do devido processo legal. A exploração das esferas administrativa, civil e penal de responsabilização revelou a complexidade e a autonomia dessas instâncias, bem como a harmonização promovida pela nova lei na tipificação de delitos e na aplicação de

sanções, visando uma atuação mais coordenada e eficaz no combate às irregularidades.

Ademais, a investigação sobre a responsabilidade por atos comissivos e omissivos evidenciou a intensificação do dever de fiscalização da Administração Pública na execução dos contratos. A Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer diretrizes mais claras para a atuação dos agentes públicos, busca mitigar a inércia e promover uma postura ativa na prevenção de falhas e na garantia do cumprimento das obrigações contratuais. A doutrina majoritária, ao discutir a natureza da responsabilidade estatal por omissão, reforça a necessidade de uma análise contextualizada, que pode transitar da subjetividade para a objetividade, especialmente em cenários que envolvem a salvaguarda de direitos fundamentais.

Por fim, a transição normativa e os desafios inerentes à plena implementação da Lei nº 14.133/2021 foram abordados como aspectos cruciais para a consolidação do novo regime. A necessidade de capacitação contínua dos servidores, a adequação de sistemas e a superação da resistência institucional à mudança são fatores determinantes para o sucesso da reforma. A uniformização de entendimentos por parte dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, juntamente com investimentos em tecnologia e infraestrutura, são imperativos para que a nova lei alcance seu potencial máximo de promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e alinhada aos princípios da probidade e da economicidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre atos de improbidade administrativa, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 out. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas da União (TCU) e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Inclui o Art. 337-E pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 dez. 1940. Atualizado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 1.194.764/MG. Julgado em: 10 abr. 2013.** Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Inicio.aspx>. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF). Habeas Corpus nº 85.237. Julgado em: 15 mar. 1989.** Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 05 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Colaborações e artigos sobre a Lei nº 8.666/1993**. Disponível em: <https://www.justenfilho.com.br/tags/lei-8666/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Licitação pública: do procedimento à contratação**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca/acordaos/acordao.asp?numero=1793&ano=2011>. Acesso em: 17 jun. 2025.