

## IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE EM PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO: EXIGÊNCIA NA LEI Nº 14.133/2021, EVOLUÇÃO NORMATIVA E EFEITOS PRÁTICOS

Data	Outubro de 2025
Autores	Felipe Moreira Silva

### IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE EM PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO: EXIGÊNCIA NA LEI Nº 14.133/2021, EVOLUÇÃO NORMATIVA E EFEITOS PRÁTICOS

#### FELIPE MOREIRA SILVA

Advogado especialista em Direito Público. Assessor da Presidência junto à Superintendência Executiva do CFMV e Controlador Substituto do Sistema CFMV/CRMVs. Desenvolvedor do Programa de Integridade do CFMV. Membro da Comissão da Advocacia nos Órgãos de Controle, da Comissão de Licitação e Contratos e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/DF. Professor e palestrante na área de Direito Público. Pesquisador do Observatório IDP/TCU.

#### RESUMO

Examina-se a necessidade de identificação do requerente em pedidos de esclarecimento sobre editais de licitação, à luz do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e da doutrina contemporânea. Sustenta-se que a expressão “qualquer pessoa” uniformiza a legitimação ativa para impugnações e esclarecimentos, mas não chancela o anonimato. A identificação é elemento funcional de legitimidade, transparência e rastreabilidade, assegurando adequada instrução, motivação e publicidade responsável das respostas. Contrasta-se o novo regime com o Decreto nº 10.024/2019, que apresentava assimetria textual entre os dois instrumentos, demonstrando que a Lei nº 14.133/2021 eliminou ambiguidades e reforçou a governança do edital. Discutem-se efeitos práticos para Administração e particulares e a compatibilização com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

**Palavras-chave:** licitações e contratos; Lei nº 14.133/2021; pedido de esclarecimento; impugnação de edital; identificação do requerente; transparência; LGPD.

#### INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 reposicionou os instrumentos de diálogo pré-contratual, notadamente a impugnação e o pedido de esclarecimentos, como mecanismos de controle social e de melhoria do edital. Ao unificar a legitimação ativa por meio da expressão “qualquer pessoa”, o art. 164 amplia o acesso, mas não suprime a necessidade de autoria identificável.

A Administração precisa saber quem instaura a comunicação oficial para aferir pressupostos de admissibilidade, organizar o contraditório e motivar adequadamente a resposta.

Este artigo sustenta que a identificação do requerente é requisito compatível e necessário no regime da Lei nº 14.133/2021, examina a interpretação doutrinária pertinente e reconstrói a evolução em face do Decreto nº 10.024/2019, delineando efeitos práticos para Administração e particulares, inclusive em compatibilização com a proteção de dados pessoais.

## **1. MARCO NORMATIVO E ALCANCE DA EXPRESSÃO “QUALQUER PESSOA” NO ART. 164 DA LEI Nº 14.133/2021**

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu fórmula unificada de legitimação para dois instrumentos que integram o diálogo pré-contratual voltado ao aperfeiçoamento do edital: a impugnação por irregularidade na aplicação da lei e o pedido de esclarecimentos sobre os seus termos.

Ao afirmar que “qualquer pessoa é parte legítima” para ambas as medidas, desde que observado o prazo de três dias úteis anteriores à data de abertura do certame, o legislador rompeu a assimetria textual existente no regime do pregão eletrônico do Decreto nº 10.024/2019, em que a locução “qualquer pessoa” aparecia expressamente na disciplina da impugnação, mas não na dos esclarecimentos. A nova lei confere, assim, coerência normativa ao ampliar o acesso ao controle social e à correção de eventuais ambiguidades ou insuficiências do instrumento convocatório.

A leitura literal do dispositivo revela, de pronto, a intenção de franquear o debate público sobre o edital a sujeitos que não se limitem ao rol dos potenciais licitantes. A expressão “qualquer pessoa” traduz legitimação universal e impede interpretações restritivas que subordinem a formulação de dúvidas à demonstração de interesse econômico direto. Todavia, a literalidade não autoriza o anonimato. A própria exigência de “protocolar o pedido” evidencia a necessidade de atribuição de autoria em um procedimento formal, no qual a Administração deve receber, registrar, instruir e responder de modo motivado.

Quanto à interpretação sistemática, o art. 164 deve ser compreendido à luz dos princípios de publicidade, motivação, eficiência e isonomia que regem as contratações públicas, bem como do direito fundamental de petição e do dever estatal de prestar contas. A Administração não pode produzir respostas impessoais e desvinculadas de um requerente identificável sem comprometer a qualidade do controle social e a coerência das decisões.

A identificação do requerente permite calibrar a resposta ao contexto objetivo do questionamento, registrar o histórico do diálogo e, quando for o caso, promover as

adequações necessárias no edital com transparência e versionamento, garantindo-se a integridade do procedimento e a igualdade de tratamento entre os interessados.

A interpretação teleológica conduz ao mesmo resultado. Ao exigir protocolo formal, o legislador desenha um canal institucionalizado e responsável de interlocução, que se opõe ao uso estratégico de manifestações apócrifas e contribui para a estabilidade do certame.

A compatibilização desse regime com marcos transversais de governança e proteção de dados pessoais é direta. A identificação deve ater-se ao mínimo necessário para a adequada tramitação do pedido, com finalidade delimitada, base legal clara e publicidade concentrada no conteúdo técnico da pergunta e da resposta.

Dessa forma, é preservado o controle social sem sacrificar direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que robustece a trilha de auditoria e a prestação de contas.

## **2. ANÁLISE DA DOUTRINA ACERCA DA LEGITIMIDADE DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

A literatura recente converge para a vedação ao anonimato e a exigência de identificação mínima do provocador do ato administrativo. Para JUSTEN FILHO (2025, p. 1799):

Qualquer pessoa física ou jurídica pode formular o pedido de esclarecimentos. Não se admite pleitos anônimos e o particular deve fornecer sua própria identificação.

Para BANDEIRA DE MELLO, ZOCKUN e ZANCANER (2025, p. 455):

Divulgado o edital, qualquer cidadão é considerado parte legítima (...) para solicitar esclarecimento sobre seus termos (...).

Ainda, no ensinamento de CARVALHO FILHO (2025, p. 179):

O pedido de esclarecimento, como bem informa a expressão, é a ferramenta que permite a qualquer cidadão formular requerimento para que seja dirimida dúvida sobre os termos de edital de licitação.

Essas passagens, interpretadas sistematicamente, distinguem a legitimação universal, que amplia o acesso, da tentativa de anonimato, que comprometeria a integridade do procedimento. A Administração precisa conhecer quem instaura o diálogo para cumprir adequadamente os princípios da legalidade, da motivação e da publicidade qualificada.

A exigência de protocolo prevista no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 pressupõe autoria identificável e traduz, na prática, a necessidade de se aferirem tempestividade, pertinência do objeto e regularidade formal do ingresso, inclusive quanto à representação quando o requerente atua em nome de pessoa jurídica. A identificação, além de permitir respostas tecnicamente individualizadas e controláveis, viabiliza a rastreabilidade do histórico decisório, favorecendo auditoria, responsabilização e prestação de contas.

A doutrina também indica que a identificação não se confunde com restrição desproporcional ao direito de participação. A Administração deve exigir apenas os dados estritamente necessários para atribuir autoria e assegurar canais de comunicação, sem

impor barreiras que esvaziem a legitimação ampla consagrada no art. 164. Essa calibragem é coerente com a proteção de dados pessoais, pois direciona a publicidade para o conteúdo técnico das perguntas e respostas e evita a divulgação de elementos pessoais alheios à finalidade do ato.

### **3. EVOLUÇÃO NORMATIVA: DISTINÇÃO NO DECRETO Nº 10.024/2019 E UNIFORMIZAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021**

O contraste entre o Decreto nº 10.024/2019 e a Lei nº 14.133/2021 evidencia a passagem de um regime com assimetria textual para um modelo unificado de legitimação.

No pregão eletrônico regido pelo Decreto nº 10.024/2019, a disciplina dos pedidos de esclarecimento não utilizava a fórmula “qualquer pessoa”, ao passo que, para a impugnação, o texto era explícito ao franquear a legitimação universal:

Art. 23. Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório serão enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma do edital.

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

Essa previsão abria margem para leituras que, embora geralmente superadas pela prática administrativa, permeavam dúvidas quanto à necessidade de identificação.

A Lei nº 14.133/2021 elimina essa ambiguidade ao empregar, no art. 164, a mesma fórmula de legitimação ampla tanto para a impugnação quanto para a solicitação de esclarecimentos, equalizando, inclusive, o prazo para a provocação da Administração:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Com isso, o tratamento deixa de variar por instrumento ou por modalidade e passa a refletir um padrão coerente com a racionalidade do novo regime, no qual a participação social é estimulada, porém responsável e identificável.

A uniformização legislativa projeta efeitos práticos relevantes. Por um lado, estabiliza-se o fluxo procedimental: a identificação do requerente, a vinculação da resposta e a publicidade responsável tornam-se exigências comuns aos dois instrumentos, favorecendo rastreabilidade e governança.

Por outro lado, a nova disposição legal alcança as diversas modalidades e fases sob a égide da Lei nº 14.133/2021, com ganhos de previsibilidade e de segurança jurídica.

No plano histórico, a convivência normativa entre os regimes anteriores e a Lei nº 14.133/2021 potencializou dúvidas operacionais durante a transição. A redação unívoca do art. 164 atua, justamente, como vetor de harmonização: qualquer pessoa pode provocar o aperfeiçoamento do edital por meio de dúvida ou de impugnação, desde que identificada e observados os prazos.

#### **4. EFEITOS PRÁTICOS DA IDENTIFICAÇÃO PARA ADMINISTRAÇÃO E PARTICULARES, COM COMPATIBILIZAÇÃO À PROTEÇÃO DE DADOS**

A identificação do requerente confere utilidade jurídica e administrativa ao pedido de esclarecimentos. Para a Administração, viabiliza o controle de admissibilidade, a adequada instrução com manifestações técnicas e jurídicas, a motivação específica da resposta com remissão aos itens do edital e a publicidade responsável do teor decidido, com registro versionado do instrumento convocatório e trilha de auditoria.

Para o particular, a autoria atribuível cria lastro documental para eventual impugnação ou judicialização, permitindo referenciar o protocolo, a resposta e seus efeitos sobre o edital, o que eleva a previsibilidade e a segurança jurídica do diálogo pré-contratual.

Esse arranjo é compatível com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A exigência de identificação deve ater-se ao mínimo necessário para tramitação e comunicação, com base legal adequada, finalidade delimitada e prazos de retenção proporcionais. A divulgação das respostas deve privilegiar o conteúdo técnico, evitando a exposição de dados pessoais desnecessários.

#### **CONCLUSÃO**

A Lei nº 14.133/2021 uniformizou a legitimação ativa para impugnação e pedidos de esclarecimento ao empregar a expressão “qualquer pessoa” para ambos os institutos. À luz do art. 164 e da doutrina contemporânea, a identificação do requerente é pressuposto de legitimidade, transparência e rastreabilidade, assegurando respostas motivadas, publicidade responsável e estabilidade do edital.

Em termos operacionais, a prática que exige identificação mínima, instrui e registra adequadamente o procedimento e publica as versões do instrumento convocatório produz certames mais claros, previsíveis e eficientes, com ganhos concretos de governança e de segurança jurídica para a Administração e para os particulares.

#### **REFERÊNCIAS**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZANCANER, Weida. **Curso de direito administrativo**. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm). Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 9 set. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 39. ed., rev., atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

**Como citar este texto:**

SILVA, Felipe Moreira. Identificação do requerente em pedidos de esclarecimento: exigência na Lei nº 14.133/2021, evolução normativa e efeitos práticos. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 07 out. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.