



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



Blog

A NATUREZA JURÍDICA DO MODO DE DISPUTA NA LEI Nº 14.133/2021: DA TEMPORALIDADE DO SIGILO À MODELAGEM DA COMPETIÇÃO

Data Agosto de 2026

Autores Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

A NATUREZA JURÍDICA DO MODO DE DISPUTA NA LEI Nº 14.133/2021: DA TEMPORALIDADE DO SIGILO À MODELAGEM DA COMPETIÇÃO

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO

O modo de disputa é frequentemente compreendido como técnica procedimental destinada a definir o momento em que as propostas ou os lances dos licitantes se tornam conhecidos. Essa compreensão, embora descreva parcela de seu funcionamento, revela-se insuficiente diante da estrutura normativa da Lei nº 14.133/2021. O presente artigo propõe uma reconstrução da natureza jurídica do instituto a partir da interpretação sistemática dos arts. 11, 13, 18, 56, 57, 59 e 64 da Lei, em diálogo com a teoria dos leilões, a assimetria informacional e a literatura especializada. Sustenta-se que o modo de disputa constitui instrumento jurídico de modelagem da competição, definido na fase preparatória, mediante o qual a Administração estrutura simultaneamente o procedimento competitivo, o regime de circulação das informações econômicas e os incentivos incidentes sobre o comportamento estratégico dos licitantes. Defende-se que, nos modos fechado e fechado-aberto, a etapa sigilosa pressupõe proposta previamente constituída, compreendendo os elementos técnico-econômicos exigidos pela lei e pelo edital, e que a posterior adequação da proposta ao resultado da disputa não se confunde com sua elaboração originária tardia.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021. Modo de disputa. Proposta. Lances. Sigilo. Assimetria informacional. Competitividade.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 incorporou ao regime geral das contratações públicas os modos de disputa aberto e fechado, admitindo sua utilização isolada ou combinada. O art. 56 estabelece que, no aberto, os licitantes apresentam propostas por meio de lances públicos e sucessivos, enquanto, no fechado, as propostas permanecem em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

A aparente simplicidade dessa distinção favoreceu compreensão predominantemente temporal do instituto: o modo de disputa serviria para definir quando o conteúdo econômico das ofertas se torna cognoscível. A leitura não é incorreta, é, contudo, insuficiente. Reduzir o modo de disputa à temporalidade do sigilo significa explicar sua mecânica sem alcançar sua função jurídica. A escolha entre aberto, fechado ou suas combinações modifica a forma de competição, a quantidade de informação disponível, a possibilidade de reação às ofertas adversárias, os incentivos econômicos e, como se sustentará, a própria estrutura jurídica de constituição da proposta.

A hipótese central deste artigo é a seguinte: **a escolha do modo de disputa define simultaneamente o regime da competição e o regime jurídico de formação da proposta. Nos modos fechado e fechado-aberto, a etapa sigilosa exige proposta integralmente constituída desde o cadastramento; a apresentação posterior dos elementos que a compõem não constitui simples complementação documental, mas formação extemporânea da própria proposta.**

2. O MODO DE DISPUTA COMO INSTRUMENTO DE MODELAGEM DA COMPETIÇÃO

O art. 18, VIII, da Lei nº 14.133/2021 inclui a definição do modo de disputa entre os elementos da fase preparatória, ao lado da modalidade e do critério de julgamento. A escolha não constitui decisão operacional tomada durante a sessão pública: integra o planejamento da contratação e deve estar refletida no edital.

Se o modo fosse exclusivamente regra destinada a determinar o instante da quebra do sigilo, sua inserção entre as decisões estruturantes da fase preparatória teria significado limitado. O que a Lei revela é diferente: ao escolher o modo, a Administração escolhe determinada **arquitetura competitiva**.

A pergunta juridicamente relevante deixa de ser apenas "quando os preços serão revelados?" e passa a ser mais abrangente: **como a competição será estruturada para produzir o resultado pretendido pela Administração?**

O instituto apresenta três camadas interdependentes. A **camada procedimental** disciplina como se compete, sequência de etapas, possibilidade de novos lances, condições de encerramento da disputa. A **camada informacional** determina o que cada licitante sabe no momento em que precisa decidir: no aberto, informações econômicas são progressivamente reveladas e o participante pode alterar sua estratégia; no fechado, a informação é deliberadamente retida e cada oferta é formulada sem conhecimento das propostas adversárias. A **camada comportamental** decorre das anteriores: a teoria dos leilões demonstra que a Administração desconhece o preço de reserva dos fornecedores, e que a arquitetura procedimental, combinada com o regime informacional, produz incentivos

que condicionam racionalmente as estratégias dos licitantes. Em disputas sequenciais, o participante tende a realizar reduções progressivas apenas na medida necessária à manutenção da posição competitiva; no fechado, sem possibilidade de nova oportunidade, é levado a formular antecipadamente oferta suficientemente competitiva.

A síntese do instituto pode ser formulada nos seguintes termos: **modo de disputa é o instrumento jurídico de modelagem da fase competitiva da licitação, definido no planejamento, por meio do qual a Administração estrutura o procedimento de formação das ofertas, disciplina a circulação das informações econômicas e estabelece os incentivos que condicionam a interação estratégica entre os licitantes, orientando-a à consecução dos objetivos do processo licitatório.**

3. A DIMENSÃO CONSTITUTIVA DA PROPOSTA

As três camadas explicam a função do instituto. A leitura do art. 56 permite, entretanto, identificar consequência adicional: o modo de disputa interfere na forma pela qual a proposta se constitui juridicamente.

A diferença gramatical entre os incisos é reveladora. No modo aberto, os licitantes **"apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos"**: os lances não são fenômeno exterior à oferta, mas o mecanismo pelo qual a proposta econômica competitiva se desenvolve dinamicamente. No fechado, **"as propostas permanecerão em sigilo"**, o verbo permanecer pressupõe existência. Aquilo que permanece sigiloso precisa estar constituído antes da revelação. A sequência jurídica é: **constituição → cadastramento → sigilo → revelação → julgamento.**

Essa diferença define uma quarta dimensão: o modo determina não apenas quando a oferta será conhecida, mas como e em qual ambiente informacional ela deve ser constituída.

No modo fechado, portanto, a proposta deve existir **integralmente** antes de sua revelação. Não basta a existência de um número. Se a lei e o edital estabelecem que a proposta compreende preço global, planilhas de custos unitários, composições, BDI, encargos sociais, cronogramas ou memória de cálculo, esses elementos integram seu conteúdo jurídico e devem acompanhá-la desde o cadastramento. O art. 13, parágrafo único, I, reforça essa conclusão ao proteger não apenas o "valor", mas o **"conteúdo das propostas"** até sua abertura, e conteúdo não se confunde necessariamente com preço global.

A mesma conclusão alcança o modo **fechado-aberto**. A existência de segunda etapa competitiva por lances não descaracteriza juridicamente a primeira: é justamente a proposta apresentada sob sigilo que define quais participantes ingressarão na etapa subsequente, confirmando sua autonomia e relevância jurídica. Os lances posteriores podem modificar o preço, mas incidem sobre proposta anteriormente existente.

4. REELABORAR NÃO SIGNIFICA ELABORAR PELA PRIMEIRA VEZ

A interpretação encontra confirmação especialmente expressiva no art. 56, §5º: nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o vencedor deverá **reelaborar** e apresentar as planilhas com quantitativos e custos unitários, BDI e encargos sociais, adequando-as ao valor final.

O legislador poderia ter utilizado simplesmente o verbo "elaborar". Não o fez. A escolha por **reelaborar** é juridicamente significativa: pressupõe elaboração antecedente. Não se reelabora aquilo que nunca foi elaborado.

A norma não autoriza que a estrutura técnico-econômica da proposta seja concebida originariamente após o resultado, autoriza que uma estrutura **preexistente** seja adequada ao preço final produzido pela competição. A distinção fundamental é: **reelaboração posterior ≠ elaboração originária tardia**. A primeira é compatível com a Lei; a segunda subverte a sequência jurídica da proposta no modo fechado.

Essa conclusão articula-se com o art. 59, que exige da Administração o exame de vícios, conformidade técnica, exequibilidade e compatibilidade econômica das propostas. Em contratações de engenharia, essa análise não pode ser realizada mediante simples observação do valor global: duas propostas de idêntico valor podem apresentar estruturas econômicas radicalmente diferentes, com riscos distintos durante a execução. É nesse contexto que emerge a preocupação com o denominado jogo de planilhas: se o licitante pudesse cadastrar apenas um valor e, somente após conhecer sua posição e as ofertas adversárias, construir livremente sua planilha, a demonstração da composição econômica deixaria de representar como o preço foi formado e passaria a demonstrar como o preço vencedor poderia ser justificado depois de conhecido, fenômenos juridicamente distintos.

5. SANEAMENTO, ISONOMIA INFORMACIONAL E INTEGRIDADE DA COMPETIÇÃO

A principal objeção à tese invoca a possibilidade de diligência e saneamento prevista na Lei nº 14.133/2021. A objeção, contudo, resulta da confusão entre dois institutos diferentes: **sanear pressupõe algo existente; constituir significa criar aquilo que ainda não existia**.

O regime de diligências permite esclarecer informação, corrigir erro material ou sanar defeito juridicamente sanável. Não transforma a Administração em instância destinada a permitir que o licitante forme posteriormente sua proposta. Quando o documento ausente constitui elemento substancial da própria oferta e somente é produzido após a abertura, não há complementação de algo anteriormente apresentado, há **constituição tardia de parcela da proposta**.

A distinção assume dimensão concorrencial quando se considera a camada informacional do modo de disputa. O licitante que deveria ter formulado integralmente sua proposta sob sigilo encontrava-se em determinado ambiente informacional: desconhecia preços concorrentes, classificação e distância econômica entre as ofertas. Após a abertura, esse ambiente desaparece: ele já sabe se venceu, conhece os valores adversários e a distância econômica entre as posições.

Permitir que somente então constitua planilhas e composições substanciais significa permitir que parte da proposta seja formada sob **regime informacional diferente** daquele imposto aos concorrentes que cumpriram integralmente a exigência no momento adequado. Isso não constitui apenas vantagem documental, constitui **vantagem informacional**. Daí emerge fundamento autônomo para a exigência de completude inicial: **nos modos fechado e fechado-aberto, a apresentação integral da proposta antes de sua revelação é condição de preservação da isonomia informacional entre os**

participantes. O que se protege não é o documento pelo documento, protege-se a integridade da competição.

6. A ESCOLHA DO MODO COMO DECISÃO DE PLANEJAMENTO: DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA E DEVER DE MOTIVAÇÃO

Se o modo modela a competição, sua escolha não pode decorrer de hábito administrativo, preferência da plataforma eletrônica ou reprodução automática de modelos anteriores. A Administração precisa avaliar qual arquitetura competitiva é adequada ao objeto e ao mercado, o que não implica existência de modo universalmente superior. O aberto pode ampliar a interação competitiva, mas também incentivar reduções graduais e prolongar a sessão. O fechado pode estimular ofertas iniciais mais agressivas, mas reduz a capacidade de reação. As combinações procuram aproveitar características de ambos, criando estruturas informacionais distintas.

Respeitadas as vedações legais, a Lei confere à Administração espaço para escolher entre diferentes estruturas competitivas, mas esse espaço não equivale a arbitrariedade. A motivação deve demonstrar porque determinado modo se mostra adequado diante das características do objeto, da estrutura do mercado fornecedor, do número potencial de participantes, do grau de assimetria informacional, da opção pela publicidade ou sigilo do orçamento e dos riscos de inexecuibilidade. Há duas dimensões distintas de juridicidade: a **admissibilidade normativa**, se o modo pode ser utilizado, e a **adequação funcional**, porque deve ser utilizado naquela contratação. A fase preparatória exige resposta para ambas.

7. CONCLUSÃO

A natureza jurídica do modo de disputa na Lei nº 14.133/2021 não pode ser reduzida à temporalidade do sigilo. A revelação ou ocultação das ofertas constitui apenas uma das técnicas empregadas pelo instituto, que apresenta três camadas fundamentais, procedimental, informacional e comportamental, às quais se soma uma dimensão constitutiva decorrente da própria redação do art. 56.

No modo aberto, os lances integram o processo dinâmico de formação da oferta competitiva. No fechado, a expressão "permanecerão em sigilo" pressupõe constituição anterior à revelação. No fechado-aberto, a etapa aberta posterior não elimina essa exigência: a proposta inicial ingressa integralmente constituída no ambiente sigiloso e, somente depois de revelada e classificada, pode ter seu valor transformado pela dinâmica de lances.

Essa leitura é reforçada pelo art. 13, que protege o conteúdo das propostas; pelo art. 56, §5º, cujo verbo reelaborar pressupõe elaboração antecedente; e pelo art. 59, cujos controles de conformidade e exequibilidade pressupõem oferta técnico-econômica efetivamente cognoscível. Nos modos fechado e fechado-aberto, quando a lei ou o edital estabelece que planilhas, composições, BDI, encargos, cronogramas ou memórias integram a proposta, esses elementos devem estar constituídos antes da revelação das ofertas. Sua produção posterior representa formação extemporânea de parcela da própria proposta, e ruptura da simetria informacional que o próprio modo fechado pretende estabelecer.

O modo de disputa define a arquitetura da competição e, com ela, o regime jurídico de constituição da proposta. A questão fundamental não é apenas quando revelar as ofertas, mas como estruturar a competição e sob quais condições informacionais cada licitante deve constituir a proposta com a qual pretende vencê-la.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **A fase de lances na Nova Lei de Licitações sob a perspectiva da "Teoria dos Leilões"**. O Licitante, 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Modos de disputa na nova lei de licitações**. Revista do TCU, n. 147, p. 32-41, jan./jun. 2021.

SOUSA, Tércio. **Diferença entre os Modos de Disputa Estabelecidos na NLLCA nº 14.133/21**.

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. A natureza jurídica do modo de disputa na Lei nº 14.133/2021: da temporalidade do sigilo à modelagem da competição. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 11 ago. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.