



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS – CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

THIAGO SILVA SOUSA

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS AVANÇOS E
CRÍTICAS**

Palmas/TO
2023

THIAGO SILVA SOUSA

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS AVANÇOS E CRÍTICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins - Campus Palmas, como exigência à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Especialista Emerson Montenegro Lima.

Palmas/TO
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins

S725n Sousa, Thiago Silva
 A nova lei de licitações : Uma análise dos principais avanços e
 críticas / Thiago Silva Sousa. – Palmas, TO, 2023.
 40 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública)
– Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins,
Campus Palmas, Palmas, TO, 2023.

Orientador: Esp. Emerson Montenegro Lima

1. Licitação. 2. Avanços. 3. Críticas. I. Lima, Emerson
Montenegro. II. Título.

CDD 350

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

THIAGO SILVA SOUSA

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS AVANÇOS E CRÍTICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins - Campus Palmas, como exigência à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Especialista Emerson Montenegro Lima.

Aprovado em: 30/11/2023

BANCA EXAMINADORA

Professor Especialista Emerson Montenegro Lima
Orientador
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins

Professora Mestra Ana Carolina Nogueira Falcão
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins

Professor Mestre Robleik Barbosa
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins

AGRADECIMENTOS

Como católico, primeiramente agradeço a Deus por conceder a oportunidade de iniciar esta nova etapa na minha vida acadêmica, e pela sabedoria, força e saúde para chegar até aqui.

Agradeço à minha família em especial aos meus pais por todo o apoio e incentivo.

Agradeço também aos meus colegas de turma pelo companheirismo e apoio nos momentos de dúvida e por todos os momentos que tivemos ao longo do curso.

Ao meu orientador, Professor Especialista Emerson Montenegro Lima, por aceitar e acreditar na minha ideia de trabalho e pela disponibilidade e paciência para me orientar na elaboração deste.

E à todos os professores do curso de Gestão Pública que compartilharam com maestria seus conhecimentos, ensinamentos essenciais para o meu aprendizado.

RESUMO

A atualização da lei geral de licitação é um desejo dos legisladores há 26 anos, desde a proposição do projeto de Lei nº 163/1995. Após longa tramitação, a Nova Lei de Licitações foi promulgada em 2021, incorporando inovações tecnológicas da sociedade atual, possibilitando ainda mais transparência e agilizando os processos de licitação, assegurando que a Administração Pública realize contratações justas e imparciais que não descaracterizem o interesse coletivo. Ao fazer a análise da lei em questão, foi percebido inúmeros avanços e críticas quanto a sua aplicação. Para isso, optou-se pela pesquisa bibliográfica. Quanto à abordagem do problema, foi desenvolvida a pesquisa qualitativa que promoveu um embasamento teórico nas considerações obtidas. Ao fim da pesquisa, podemos considerar que o diploma legal possui poucas críticas e muitos avanços, sendo um dispositivo eficiente e significativo que colaborará para eficiência da gestão e das contratações públicas.

Palavras-chave: Licitação. Inovações. Avanços. Críticas. Eficiência.

ABSTRACT

Updating the general bidding law has been a desire of legislators for 26 years, since the proposal of Bill n° 163/1995. After a long process, the New Bidding Law was enacted in 2021, incorporating technological innovations from today's society, enabling even more transparency and streamlining bidding processes, ensuring that the Public Administration carries out fair and impartial contracts that do not distort the collective interest. When analyzing the law in question, numerous advances and criticisms regarding its application were noticed. For this, we opted for bibliographical research. Regarding the approach to the problem, qualitative research was developed that provided a theoretical basis for the considerations obtained. At the end of the research, we can consider that the legal diploma has few criticisms and many advances, being an efficient and significant device that will contribute to the efficiency of management and public contracts.

Keywords: Bidding. Innovations. Advances. Reviews. Efficiency.

LISTA DE SIGLAS

CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNM	Confederação Nacional de Municípios
MP	Medida Provisória
NLL	Nova Lei de Licitações
PCA	Plano de Contratações Anual
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Utilização das leis de licitação em todo âmbito nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OBJETIVOS.....	13
2.1 Objetivo Geral	13
2.2 Objetivos Específicos	13
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
3.1 Contexto Histórico das Contratações Públicas no Brasil.....	13
3.1.1 Brasil Império	14
3.1.2 Brasil República.....	14
3.2 Aspectos gerais das atuais leis de licitações e contratos	16
3.2.1 Lei Geral de Licitações	16
3.2.2 Lei do Pregão	17
3.2.3 Regime Diferenciado de Contratações Públicas	18
3.3 Aspectos gerais da nova lei de licitações e contratos.....	18
3.4 Principais avanços da nova lei de licitações e contratos	19
3.4.1 Modalidades de Licitação	19
3.4.2 Inversão de Fases	21
3.4.3 Portal Nacional de Contratações Públicas.....	22
3.4.4 Plano de Contratações Anual	23
3.4.5 Agente de Contratações	24
3.4.6 Orçamento Sigiloso	24
3.4.7 Compliance	25
3.5 Críticas à nova lei de licitações e contratos.....	25
3.5.1 Principais Críticas.....	25
3.5.2 Implementação e Regulamentação da Lei à Nível Nacional	27
3.5.3 Implementação e Regulamentação da Lei no Estado do Tocantins e de sua Capital, Palmas.....	29
4 METODOLOGIA	30
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	31
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS.....	37

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem a gestão eficiente como um dos seus principais objetivos, visando atender as necessidades da população com o melhor custo benefício. Para alcançar esse objetivo, criou-se o procedimento licitatório.

A licitação teve início ainda na época do Brasil Império, aprimorando-se ao longo do tempo e incorporando princípios, modalidades e formas com a finalidade de atingir a eficiência.

Para melhor ilustrar o conceito de licitação, vejamos a definição dada pelo renomado doutrinador, Hely Lopes Meirelles:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”. (HELY LOPES MEIRELLES, DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, P. 274).

Em complemento, Celso Antônio Bandeira de Mello diz que a licitação é:

“Um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem a assumir”. (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, P. 533).

Atualmente, estamos no período de transição das principais leis que regem o tema: a Lei nº 8.666/1993 Lei Geral de Licitações, Lei nº 10.520/2002 Lei do Pregão e Lei nº 12.462/2011 que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), prestes a serem completamente revogadas pela Lei nº 14.133/2021 Nova Lei de Licitações (NLL) que tem como objetivo unificar e aprimorar todos os procedimentos. O presente trabalho tem como objetivo apresentar o contexto histórico e as principais características das leis de licitação do Brasil, abordando as inovações, avanços e críticas da NLL que terá vigor pleno a partir de janeiro de 2024.

O Gestor Público tem como função atender os interesses coletivos, utilizando-se de recursos públicos e tendo por obrigação geri-los da forma mais eficiente possível.

Diante disto, para viabilizar todas as ações e projetos da administração pública que utilizem recursos públicos é necessário realizar uma licitação, devendo conhecer minuciosamente as legislações que regem o tema.

A Nova Lei de Licitações (NLL), já em vigor parcial desde 2021, é considerada um avanço normativo, pois espera-se que corrija a defasagem das leis antecessoras.

Um destes avanços é a flexibilidade de adequação da lei à realidade de cada ente federativo, no entanto, a maioria destes ainda não o fizeram, visto que até a presente data a maioria das licitações ainda correm de acordo com os ritos das normas anteriores, revelando um cenário de incertezas.

O período de transição atual é de suma importância, pois a implementação deve conceber todas as inovações e ter zelo especial para não ferir os novos princípios.

Considerando os cenários de incerteza e da necessidade de implantação eficiente na nova lei, faz-se necessário tomar conhecimento das principais inovações para que não haja prejuízos ao erário.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

- Analisar os principais aspectos doutrinários e jurisprudenciais da Nova Lei de Licitações à luz dos avanços e desafios apresentados.

2.2 Objetivos Específicos

- Apresentar os aspectos inovadores da Nova Lei de Licitações.
- Apresentar os principais desafios e críticas à aplicação da nova Lei de Licitações.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente trabalho partiu inicialmente da revisão bibliográfica do histórico das leis de licitações até o surgimento da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), buscando conhecer as principais mudanças até seu advento.

3.1 Contexto Histórico das Contratações Públicas no Brasil

3.1.1 Brasil Império

O Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862 foi o primeiro dispositivo legal sobre o tema, foi editado na época imperial e sob a égide da 1ª Constituição do Brasil de 1824 (Brasil Império). A norma teve vigência de quase 1 século, sendo revogada em 1922.

O Decreto tinha como objetivo regulamentar arrematações de serviços para o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, orientando sobre os prazos para apresentar propostas, análise dos projetos de serviços de obras e das amostras dos objetos e bens que o governo pretendia contratar ou comprar.

Esse dispositivo foi um marco histórico para a administração pública, pois deu o pontapé para o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente. Com a participação maciça e concorrência entre as empresas, o procedimento tornou-se bastante vantajoso financeiramente. A respeito do decreto mencionado e sobre seus avanços, vejamos a afirmação de Guilherme Rosa Pinho (2014):

Com a derrocada do absolutismo, surge uma Administração verdadeiramente pública. Embora a independência não tenha apagado a monarquia do país, e ressalvada a centralidade do Poder Moderador, iniciou-se um governo para o bem da nação, e não para o interesse real. Fala-se em Administração exógena –que administra para outrem –e não mais endógena –administra para si mesma. O termo administrar passa, ao menos, a expressar o sentido pelo qual hoje é conhecido: quem administra, administra algo alheio. (PINHO, 2014)

3.1.2 Brasil República

Em 28 de janeiro de 1922 entrou em vigor o decreto nº 4.536, durante o Brasil República, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente em exercício, Epitácio Pessoa.

O decreto continha 20 artigos que regulamentava os procedimentos licitatórios, mas também instituía o Código de Contabilidade da União.

Embora o novo formato permitisse a transparência nos procedimentos, o que passava uma sensação de segurança e de conhecimento dos gastos da administração, ainda existia a presença forte do patrimonialismo, que aproveitavam-se das falhas para favorecer amigos e parentes dos administradores. Desta forma, a norma servia apenas para formalizar as contratações.

Em 25 de fevereiro de 1967 foi instituído o Decreto nº 200, que trouxe como advento as modalidades de licitação: convite, tomada de preços e concorrência.

Também foi descrito pela primeira vez princípios basilares para a administração federal: planejamento, descentralização, coordenação, controle e delegação de competência.

O dispositivo trazia também como inovação o dever de publicar os editais com informações básicas em imprensa oficial. Referente à fase de habilitação, existia a possibilidade de exigir documentos que demonstravam a capacidade técnica e de idoneidade financeira, trazendo segurança às contratações.

Em 20 de junho de 1968 a Lei nº 5.456 foi promulgada, estendendo a aplicação do Decreto nº 200/1967 à Estados e Municípios, antes disso estes entes possuíam discricionariedade sobre o assunto. Este Decreto foi um esboço ao que viria a ser a Lei nº 8.666/1993, pois nela está presente muitos traços do dispositivo acima citado.

O jurista José Cretella Júnior, em sua obra *Licitações e Contratos do Estado* (1999) pontuou os marcos legislativos de 1967:

Licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade (CRETELLA JUNIOR, 1999, p. 32).

Com a retomada da democracia, foi sancionado o Decreto Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986, que possuía 90 artigos, dentre eles, 5 abordavam temas sobre licitações. Um dos pontos mais relevantes é que este trouxe como função privativa à União a função de legislar sobre normas gerais de licitações, e Estados e Municípios a adaptação à suas realidades. Também buscou regulamentar a moralidade e organização nos procedimentos de contratação, considerando que o regime militar inibiu a fiscalização da corrupção administrativa durante o regime. Essa tentativa, também contribuiu para estruturação da Lei nº 8.666/93.

A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988, e pela primeira vez uma Constituição falou sobre licitações e contratos com a administração pública, antes vistas somente em legislações esparsas. Tal previsão está contida no art. 37, inciso XXI. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifamos).

Atendendo o dispositivo constitucional foi criada a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, estabelecendo requisitos e procedimentos gerais que uma empresa deve observar para tornar-se um fornecedor para os poderes públicos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

3.2 Aspectos gerais das atuais leis de licitações e contratos

3.2.1 Lei Geral de Licitações

A Lei nº 8.666/93 foi proposta através do Projeto de Lei nº 1.491, apresentada em 7 de agosto de 1991, pelo Deputado Luiz Roberto Pontes, durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello. O momento da propositura foi marcado pela suspeita de superfaturamento em compras em sua administração. Portanto, a lei se apresentou como um forte instrumento para combater a corrupção que ocorria nos procedimentos de contratação até o momento. O Doutor em Direito Administrativo, André Janjácomo Rosilho (2011, p. 48) sustenta que o momento era impregnado pela confiança no papel transformador do direito, havendo a valorização dos princípios jurídicos, como legalidade e moralidade, o que, de certa forma, ofuscava a preocupação com a qualidade e a eficiência da gestão pública.

No mesmo sentido, o Advogado e Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Luiz Felipe Hadlich Miguel (2013, p. 409) comenta que a Lei Federal nº 8.666/1993 é uma junção do que os diplomas anteriores tinham de melhor. Pontua que uma diferença marcante é que o diploma em comento foi editado em um momento político delicado, pois o País estava aprendendo a viver em um regime democrático e tendo de lidar com a corrupção, demasiadamente fora de controle.

Sobre a formatação, demonstrou-se menos dinâmica e apresentou regramento burocrático, apresentando entraves nas aquisições por conta das modalidades que não permitiam métodos alternativos para aquisições mais baratas e mais eficientes:

A aludida lei traz em seu art. 22 as cinco modalidades de licitação:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.

As modalidades eram empregadas de acordo com o valor da aquisição, indicadas no art. 23:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão quatrocentos e trinta mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão quatrocentos e trinta mil reais). (VALORES ATUALIZADOS PELO DECRETO Nº 9.412, DE 18 DE JUNHO DE 2018).

3.2.2 Lei do Pregão

Em 2002 com o objetivo trazer maior eficiência e celeridade aos processos licitatórios, foi promulgada a lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, criando uma nova modalidade de licitação: o Pregão. Este, por permitir a opção de sessão eletrônica, trouxe economia e rapidez aos procedimentos. Justem Filho (2003, p. 45) complementa, afirmando que:

Permite um número maior de fornecedores participantes, com baixo investimento, já que o único investimento é possuir um computador conectado à internet para participar simultaneamente de vários pregões ao mesmo tempo, sem ter que se deslocar para outras cidades. Desta forma, não só reduz custo para o fornecedor, mais principalmente para a administração pública, uma vez que aumenta o número de participantes, aumentando, assim, a competição.

Com foco principal nas contratações de bens e serviços, através da internet, o Pregão proporcionou eficiência através da celeridade, ao trabalho dos gestores, além de possibilitar ampla competição e obtenção de propostas variadas. Nesta modalidade também é possível a redução de valores propostos, semelhante a um

leilão. Sobre o tema, o Mestre em Direito Público, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2004, p. 418), discorreu:

Pregão eletrônico é uma nova modalidade de licitação pública, e pode ser conceituada como o procedimento administrativo por meio do qual a administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviços, visando à execução de objetivo comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances virtuais e sucessivos.

A garantia da agilidade se dá pela inversão de fases, ou seja, primeiramente é analisado as propostas, para somente analisar a documentação do licitante que apresentar o menor preço para o objeto.

3.2.3 Regime Diferenciado de Contratações Públicas

Com o intuito de dinamizar os procedimentos e contratações para viabilizar a Copa das Confederações Fifa 2013, Copa do Mundo Fifa 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, foi aprovada a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011.

Esta lei foi criada exclusivamente para trazer eficiência e transparência nas contratações e tinha caráter temporário, com fim previsto para 2016. No entanto, sofreu significativas alterações para aumentar sua abrangência até se tornar uma modalidade permanente, sendo adotada em: ações do Programa de Aceleração do Crescimento, Obras e serviços de engenharia do sistema público de ensino, Obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS, e Obras e serviços para estabelecimentos penais e socioeducativos. Eduardo Carvalho Rego (2013, p. 1233) destacou observações sobre a ampliação do alcance da lei:

A lamentar apenas a maneira pela qual o RDC está crescendo e tomando o espaço que anteriormente era (e que, por ausência de norma jurídica em sentido contrário, ainda deveria ser) da atual Lei de Licitações. Travestido de um regime de exceção, ele parece estar promovendo mudanças estruturais no direito público brasileiro sem o devido e necessário debate no seio da comunidade jurídica. Do modo como está sendo feito – por meio de emendas aos projetos de conversão de medidas provisórias – o RDC deixa um pouco a desejar nos quesitos transparência e legitimidade.

3.3 Aspectos gerais da nova lei de licitações e contratos

A nova lei apresenta uma série de mudanças, que certamente impactarão na Administração Pública, bem como na sociedade. Cabe aqui destacar algumas das principais.

O projeto para criação de uma “Nova Lei de Licitações” iniciou-se ainda no

ano de 1995 com o Projeto de Lei nº 163, apresentado pelo Senado Federal, de autoria do Senador Lauro Campos (PT/DF). O projeto tramitou até 2013, quando foi substituído pelo Projeto de Lei nº 559, que após ampla discussão no Senado, foi remetido à Câmara de Deputados para revisão.

Após longa tramitação e diversas discussões, no dia 10 de dezembro de 2020, a Câmara de Deputados, sob a Presidência do Deputado Rodrigo Maia, converteu o Projeto de Lei nº 559 em Projeto de Lei nº 4.253/2020, batizado como: “Nova Lei de Licitações”, objetivando unificar todos os procedimentos licitatórios.

De volta ao Senado, sob a relatoria do Senador Antônio Anastásia, e após discussões, vetos e emendas, os órgãos legislativos competentes (Câmara de Deputados e Senado Federal) aprovaram o projeto, originando a Lei nº 14.133, que foi promulgada pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro, em 1º de abril de 2021.

A norma tem abrangência nas Administrações Públicas federais, estaduais, distrital e municipais, sendo excluídas as sociedades de economia mistas, empresas públicas e estatais que são regidas pela Lei nº 13.303/2016.

3.4 Principais avanços da nova lei de licitações e contratos

3.4.1 Modalidades de Licitação

Sobre o teor da Lei, houve a reestruturação das modalidades de licitação, descritos no artigo 28. Com a mudança, a modalidade não é mais definida em razão do valor do objeto, e as modalidades Convite e Tomada de Preços (presentes na Lei nº 8.666/1993) deixam de existir. As modalidades Concorrência, Concurso, Leilão e Pregão continuam a existir, e, cria-se, ainda, o Diálogo Competitivo. Vejamos:

“Art. 28. São modalidades de licitação:

- I – pregão;
- II – concorrência;
- III – concurso;
- IV – leilão;
- V – diálogo competitivo.”

Com relação ao pregão, sua aplicação é a cópia fiel do que era aplicado através da Lei nº 10.520/2002, o instituto é o mesmo, sendo apenas incorporado à Lei nº 14.133 como modalidade e tornando-se obrigatória para aquisição de todo e qualquer bem e serviço comum. Sua definição está prevista no inciso XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/21:

Pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor

preço ou o de maior desconto.

Destaca-se o estabelecimento de critérios de julgamento como o de menor preço ou maior desconto, garantindo maior economicidade para a Administração Pública. Outro ponto de destaque é que o Pregão não se aplica à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de engenharia:

O pregão não se aplica às contratações de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia**, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (Parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/21). (Destacamos).

Quanto à Concorrência foi reconfigurada para ser utilizada apenas nas contratações de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, para objetos de qualquer valor:

Concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e **serviços especiais** e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto. (Art. 6º, inciso XXXVIII). (Destacamos).

O Concurso permanece para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico:

Concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor. (Art. 6, inciso XXXIX).

O leilão permanece para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos:

Leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance. (Art. 6, inciso XL).

A grande inovação está na modalidade Diálogo Competitivo, nova modalidade inserida no ordenamento jurídico, que será utilizada para contratação de obras, serviços e aquisições, mediante procedimento de chamamento público, possibilitando a manifestação de interesse na realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública:

Art. 6, XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração

Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

O renomado autor Cleber Masson (2021, p. 104) afirma que:

O Diálogo Competitivo é uma modalidade de licitação, trazida do direito europeu, que serve para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública, mediante critérios objetivos, faz uma construção prévia e conjunta com os licitantes, através de diálogos, para desenvolver soluções capazes de atender aos interesses do Estado, devendo os licitantes apresentar proposta final assim que se encerrarem os diálogos.

O art. 32 disciplina sua aplicação explicitando o rol em que pode ser aplicado:

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Em síntese, o diálogo competitivo será cabível apenas naquelas hipóteses em que a Administração Pública não conheça adequadamente ou tenha dúvida sobre os mecanismos para consecução de suas finalidades.

3.4.2 Inversão de Fases

O artigo 17 reordenou as fases das licitações, com o julgamento de propostas antes da habilitação, um avanço procedimental, considerando que o licitante só será habilitado se vencer a disputa, proporcionando celeridade e simplificação. Vejamos a nova sequência das fases:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;

V - de habilitação;
VI - recursal;
VII - de homologação.

Neste sentido, o professor Henrique Savonitti Miranda afirma que:

(...) mais do que atuar como repositório de documentos de habilitação e registro de eventuais sanções por inadimplemento contratual, deve ser estruturada como um verdadeiro sistema de avaliação de empresas, atuando como instrumento de cadastro positivo dos licitantes, com o objetivo de fornecer uma certificação às companhias interessadas, a partir de seu histórico em licitações e contratações públicas anteriores, que poderá ser utilizado para fins de habilitação, julgamento, redução das garantias a serem prestadas para fins de participação na licitação e assinatura de contratos, acesso a financiamentos bancários, dentre outros, conforme será pormenorizado na próxima subseção. (MIRANDA, 2022. p. 483)

As fases destacadas na Lei nº 14.133/2021 seguem o rito que já era praticado com base na legislação anterior, sendo apenas oficializada na nova Lei a inversão das fases, como já era praticado na execução do pregão eletrônico (HASSAN, 2014), considerando primeiramente o julgamento para na sequência efetuar a habilitação do licitante.

3.4.3 Portal Nacional de Contratações Públicas

Com relação ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), lançado em 9 de agosto de 2021, é um dos principais avanços, visto que garante o princípio constitucional da publicidade, elencado no art. 37, *caput*, da Carta Magna. A publicidade decorre da democracia pois possibilita a participação de todos nas decisões estatais e aos cidadãos em exigir esclarecimentos e respostas aos atos dos governantes, garantindo o controle social.

O PNCP foi criado conforme determinação do art. 174, para publicação de planos de contratação anuais, catálogos eletrônicos de padronização, atas de registro de preços, editais de credenciamento e pré-qualificação, avisos de contratação direta, editais de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos, contratos e termos aditivos, e notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

Além disso, em acordo com o artigo 174, § 3º, da nova lei, o PNCP também oferecerá obrigatoriamente: (i) sistema de registro cadastral unificado; (ii) painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas; (iii) sistema de planejamento e gerenciamento de contratações; (iv) sistema eletrônico para a realização de sessões públicas; (v) acesso ao

Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP; e (vi) sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato.

Desta forma, o PNCP destaca-se como um dos principais avanços, tendo como finalidade a promoção dos princípios da transparência, responsividade e integridade, além de implementar um mecanismo de coordenação da Administração Pública, fornecedores e sociedade civil.

Sobre o tema a doutrinadora Vanice Regina Lírio do Valle (2021) destaca que:

Finalmente, salienta-se que o desenvolvimento de uma cultura administrativa, reconhecedora da função dos dados como ativo institucional de uma administração pública do século XXI, fortalece o processo de aplicação de inteligência artificial nessa esfera. A internalização desta função dos dados pode fazer com que se desenvolva ainda mais a compreensão de que a coleta estruturada de dados é capaz de representar um instrumento facilitador para a adoção de sistemas inteligentes pela e para a administração pública brasileira (VALLE, 2021, p. 18-20).

3.4.4 Plano de Contratações Anual

O Plano de Contratações Anual (PCA) é um instrumento de gestão já adotado na Administração Federal direta, autárquica e fundacional desde 2019, normatizado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019. Hoje abordado na Resolução nº 347/2020 do Conselho Nacional de Justiça e na Resolução nº 701/2021 do Conselho da Justiça Federal.

Assim como o Pregão Eletrônico, o PCA é um procedimento que já existia e foi incorporado à NLL. Atualmente previsto no art. 12, inciso VII, traz a possibilidade de elaboração de um Plano de Contratações Anual e que cada ente federativo poderá, na forma de regulamento, elaborar seu Plano:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento, **elaborar plano de contratações anual**, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Grifamos).

Em complemento, o art. 18 dispõe que os processos licitatórios devem ser compatíveis com o referido plano, demonstrando o atendimento ao princípio do planejamento e pela primazia na boa condução das contratações públicas:

Art. 18. A fase **preparatória do processo licitatório** é caracterizada

pelo planejamento e **deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos. (Grifamos).

O PCA é um instrumento que norteará os órgãos e entidades, possibilitando melhor organização administrativa e orçamentária, conforme leciona Joel de Menezes Niebuhr (2021):

Na essência, com o plano de contratações anuais projeta-se todas as licitações e contratações para o ano, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, define-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário. O estranho seria não fazer coisa do tipo, ir licitando e contratando ao acaso.

3.4.5 Agente de Contratações

A NLL define que a condução da licitação será realizada pelo Agente de Contratação, que somente poderá ser designado entre servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente:

Art. 6º - Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

LX - agente de contratação: **pessoa designada pela autoridade competente**, entre **servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes** da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (Grifamos).

O art. 6, inciso LX, estabelece que haverá uma comissão de contratação formada pelo conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares (BRASIL, 2021). Percebe-se que o Agente será auxiliado por uma equipe de apoio, seguindo os moldes da Comissão de Licitação, porém com alteração da denominação da comissão e dos cargos.

3.4.6 Orçamento Sigiloso

Conforme o art. 24, é possível a adoção do orçamento sigiloso, incorporando a possibilidade já utilizada na lei nº 12.462/2011 (art. 6º):

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do

detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:
I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.

O procedimento embora tenha o nome de sigiloso, poderá ser acessado pelos órgãos de controle interno e externo. Sobre seu objetivo, visa fazer com que os licitantes ofereçam seu melhor preço, não baseando-se nos valores próximos do orçado pela Administração, e orçando os produtos e serviços o mais próximo de suas margens de lucro. Sobre o tema Nohara (2019) discorre que:

(...) ele (o orçamento) não será sigiloso para órgãos de controle externo e interno, que poderão ter acesso estrita e permanentemente à estimativa do orçamento. Essa é a parte perigosa, pois apesar de a justificativa para a presença do orçamento sigiloso ser evitar a cartelização e/ou a consequente contratação a preço mais elevado, pois todos irão atuar nas margens de lucratividade aberta, sem reduzir os custos para menos do que o estimado, ainda assim há o receio, infelizmente factível no Brasil, de que algum agente integrante dos órgãos de controle possa “vazar” indevidamente a informação para determinada empresa, que acaba sendo, então, privilegiada em relação às demais.

3.4.7 Compliance

Em suma, *compliance* é conceituada na obra de Di Pietro (2019, p.895) como “(...) adoção de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, abrangendo a ação dos administradores e empregados (...) para esse fim, deve ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade (...)”.

A lei das Estatais já adota essa abordagem e agora o legislador promove a mesma inclusão com a redação do parágrafo único do art. 11 da lei 14.133/2021, onde estabelece que as compras públicas devem ser submetidas a práticas de gestão de riscos e controle preventivo (BRASIL, 2021).

Trata-se da extensão da aplicação de regras do *compliance* para a Administração Direta, legitimada na NLL, aos moldes das estatais que obedecem suas próprias regras em legislação própria (Lei n. 13.303/2016).

3.5 Críticas à nova lei de licitações e contratos

3.5.1 Principais Críticas

O ilustre doutrinador Niebuhr; Lahoz, Schramm et al. (2020), em seus comentários sobre a lei nº 14.133/2021, expressa que a mesma “é impactante na medida em que promove mudanças substanciais no cotidiano de milhares de órgãos

e entidades administrativas e nas milhares empresas que contratam com a Administração Pública.” Contudo, a maior crítica sobre o novo Estatuto está no fato de que a nova lei esbarra em um dos principais fatores que motivaram a elaboração dela própria: a burocratização dos atos procedimentais, o excesso de burocracia.

O novo diploma legal exige diversas pesquisas, definições, investigações e detalhamentos, além de diversas justificativas para tudo, ainda sobre a visão de Niebuhr; Lahoz, Schramm et al. (2020), tudo isso trata-se de “(...) algo muito complicado de ser cumprido, especialmente por órgãos e entidades menos estruturados.”

Neste sentido, segundo Niebuhr; Lahoz, Schramm et al. (2020), a lei reproduz a mesma gênese excessivamente burocrática, excessivamente formalista e excessivamente desconfiada da Lei nº 8.666/1993. E este é o maior pecado da lei, tratar tudo em pormenor, engessar e amarrar, exigir punhados de justificativas para qualquer coisa, documentos e mais documentos, até para compras simples e usuais. Isso pode ser um verdadeiro entrave para a Administração Pública, principalmente para entes menores, que não possuem disponibilidade de servidores qualificados ou mesmo recursos necessários para produção dos atos exigidos.

Sobre a inversão de fases, a organização não governamental Transparência Brasil em sua análise sobre a nova lei, afirma através das palavras da doutora em Governança e mestre em Políticas Públicas, Bianca Vaz Mondo (2020) que:

A inversão de fases e a exigência de documentos de habilitação somente do licitante com a melhor proposta/vencedor (art. 21, II) pode trazer avanços e retrocessos simultaneamente. Por um lado, aumentam a agilidade do processo e evitam atrasos e processos judiciais por erros formais que não comprometem o conjunto da licitação. No entanto, podem reduzir o custo do conluio entre empresas (já que licitantes que entram para perder não precisariam sequer preparar a documentação). Além disso, podem dificultar a detecção de situações para simular competitividade nas licitações: empresas fantasmas criadas para participar somente com propostas de cobertura, por exemplo, nunca teriam que apresentar documentos de habilitação, os quais costumam ser peças importantes para a identificação de indícios de conluio entre empresas. Em resumo, seria possível licitantes atuarem de forma fraudulenta deixando menos rastros. É necessário, então, que essa inversão seja avaliada empiricamente para determinar se o saldo final será positivo ou negativo e em quais situações.

Ainda sob a ótica da Doutora, agora sobre o seguro-garantia (art. 96), discorre que:

A admissão da possibilidade do seguro-garantia (art. 96) - que, no caso das obras de grande vulto, deve ter valor máximo de até 30% do total do contrato - tende a encarecer as obras. Além disso, ao

determinar que a seguradora execute o contrato (art. 97), cria uma obrigação que a seguradora não tem expertise para cumprir.

Afirma ainda sobre a pré-qualificação, art. 6º, inciso XLIV: “A etapa de pré-qualificação (art. 6º, XLIV; art. 64) permitiria o conhecimento prévio de licitantes interessados, podendo facilitar o conluio previamente à apresentação de propostas”.

3.5.2 Implementação e Regulamentação da Lei à Nível Nacional

Inicialmente, a Nova Lei de Licitações concedeu um prazo de 2 (dois), anos para adaptação de gestores públicos, entidades de controle, empresas, fornecedores e prestadores de serviços para administração pública. Ocorre que a NLL entrou em vigor, mas não revogou as leis de licitações anteriores em sua totalidade, desta forma, as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e alguns artigos da Lei nº 12.462/2011 continuaram em vigência, paralelamente à Lei nº 14.133/2021:

Art. 193. **Revogam-se:**

(...)

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.**

(...)

Art. 194. **Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.**
(Grifamos).

A permanência dos referidos diplomas legais teve autorização do artigo 193, e permissão do artigo 191 para optar pelo uso de qualquer uma delas, durante o prazo citado acima, sendo vedada a combinação entre dispositivos:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Zockun e Cabral (2021), afirmam que a legislação em comento demanda de inúmeras passagens de regulamentações para que se instrumentalize a possibilidade da prática plena da lei. Dessa forma, ela acaba deixando nas mãos do poder executivo a concretização de inúmeros institutos relacionados à matéria.

Segundo Ferreira e Moreira (2020) não basta a instituição e regulamentação de uma legislação para que seu uso seja efetivo. Dessa forma, a questão aplicação da lei pode estar ligada ao fato de existir a obrigatoriedade ou não da lei como

também de políticas motivadoras a sua aplicação. Nesse sentido, a lente institucionalista adotada ajudará a compreender aspectos qualitativos que estão à baila, dificultando ou facilitando a institucionalização da Lei em questão.

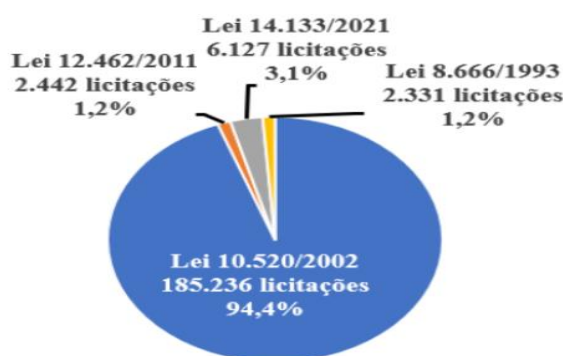
Sobre a dificuldade de institucionalização, no dia 28 de março de 2023, durante a XXIV Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios, o advogado e consultor da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Mártin Haeberlin apresentou estudo que indicava que menos de 1/3 dos Municípios conseguiram implementar a Lei nº 14.133/21, destacando a situação alarmante.

Neste mesmo evento, no dia 30 de março de 2023, o Ministro das Relações Institucionais, Alexandre Padilha, anunciou a publicação de uma Medida Provisória (MP) para prorrogar o período de ajuste, atendendo ao pedido de muitos municípios.

Confirmando a promessa, a MP nº 1.167 de 31 de março de 2023 foi publicada no Diário Oficial da União, prorrogando a possibilidade de utilizar as leis que seriam revogadas pela Lei nº 14.133/21, até o dia 29 de dezembro de 2023.

Mesmo após a prorrogação para adequação legislativa, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou em 25 de outubro de 2023 o acompanhamento da utilização da NLL pela administração pública em todo âmbito nacional. O estudo apontou baixa utilização, em especial no nível da administração pública federal:

Figura 1 – Utilização das leis de licitação em todo âmbito nacional



O estudo aponta que 2.331 licitações foram realizadas optando pelos ritos da Lei nº 8.666/1993 correspondendo a 1,2% do total; 2.442 licitações realizadas optando pelos ritos da Lei nº 12.642/2011 correspondendo a 1,2% do total; 6.127 licitações realizadas optando pelos ritos da Lei nº 14.133/2021, correspondendo a 3,1% do total e 185.236 licitações realizadas optando pelos ritos da Lei nº 10.520/2002, correspondendo a 94,4% do total.

O ministro do TCU e relator da pesquisa, Benjamin Zymler demonstrou

preocupação ao declarar que a situação é preocupante “O cenário talvez seja ainda mais preocupante se observarmos que restam cerca de dois meses para a revogação do Regime Diferenciado de Contratações e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2021”.

O estudo aponta ainda que houve baixa utilização da plataforma de compras do Governo Federal, onde menos de 13% dos municípios utilizaram o portal para processar suas licitações, optando por plataformas privadas. Para o TCU “as plataformas privadas não passaram por processos de auditoria e certificação, desta forma, não pode se assegurar que tais sistemas disponham de procedimentos operacionais que sejam aderentes tanto às normas gerais de licitações e contratos, objeto da Lei 14.133/2021, quanto à regulamentação de normas específicas realizada pelos entes subnacionais”.

3.5.3 Implementação e Regulamentação da Lei no Estado do Tocantins e de sua Capital, Palmas

Analisando a situação local, o Governo do Estado do Tocantins conseguiu implementar a lei em questão dentro do prazo inicial, conforme Decreto nº 6.606 de 28 de março de 2023, já a capital Palmas, não publicou nenhuma medida até a conclusão deste trabalho.

Considerando que o anúncio da prorrogação ocorreu em 30/03, um dia antes do fim do prazo, e o município de Palmas ainda não havia implementado a lei, verifica-se grave situação de insegurança jurídica e falta de planejamento no âmbito municipal.

4 METODOLOGIA

A metodologia científica é uma ferramenta maior que agrega vários meios que auxiliam na realização da pesquisa científica. Que ajuda nas questões éticas e legais, e a delimitar os temas, não deixando fugir do proposto, ou melhor, ajuda a deixar óbvio as decisões, os meios e a questão a ser trabalhada para que não haja uma extensão desapropriada do assunto proposto, tampouco um desfalque. Destarte Rodrigues (2006, p.19), define de modo resumido o que podemos identificar como metodologia científica:

Assim pode-se dizer que a metodologia científica consiste no estudo, na geração e na verificação dos métodos, das técnicas e dos processos utilizados na investigação e resolução de problemas, com vistas ao desenvolvimento do conhecimento científico. O conhecimento científico se constrói por meio da investigação científica, da pesquisa utilizando-se a metodologia.

Na pesquisa utilizou-se o método dedutivo e uma abordagem qualitativa de investigação exploratória de materiais já publicados, constituído principalmente de artigos, doutrinas, leis, decretos e livros, com o intuito de verificar os objetivos da norma, seus avanços e críticas.

Sobre a pesquisa bibliográfica, Marconi e Lakatos (2005, p. 158) citam que esta reúne informações dos principais trabalhos já realizados e representa uma fonte indispensável de informações que pode até orientar indagações:

A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações. A soma do material coletado, aproveitável e adequado variará de acordo com a habilidade do investigador, de sua experiência e capacidade em descobrir indícios ou subsídios importantes para o seu trabalho.

Sobre a forma de realizar a pesquisa bibliográfica, os mesmos autores citam diversas fontes de pesquisa, podendo ser materiais escritos, ou através de comunicação oral:

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado

assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. (MARCONI E LAKATOS [2005, p. 183]).

Em relação a abordagem da pesquisa, foi utilizada a pesquisa qualitativa, que segundo Silva e Menezes (2005, p.20):

Pesquisa Qualitativa: considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Na abordagem qualitativa, as técnicas de observação são usadas como principal método de investigação, pois possibilita o contato pessoal e estreito do pesquisador com o fenômeno pesquisado, para que chegue o mais perto possível da “perspectiva dos sujeitos”:

É uma técnica que faz uso dos sentidos para a apreensão de determinados aspectos da realidade. Ela consiste ver, ouvir e examinar os fatos, os fenômenos que se pretende investigar. A técnica da observação desempenha importante papel no contexto da descoberta e obriga o investigador a ter um contato mais próximo com o objeto de estudo (GERHARDT et al, 2009, p. 74).

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Como resultado oriundo da pesquisa, foi gerado relatório que passa a ser analisado. Minayo (1994), considera que a análise de dados reúne três finalidades: estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e, ou responder às questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, baseando-se no contexto cultural que faz parte. Na pesquisa de caráter quantitativo, entretanto, os processos de coleta e análise de dados são separadas pelo tempo, a coleta antecede à análise; ao contrário da pesquisa qualitativa, em que ambos os processos combinam, numa interação dinâmica de retroalimentação e reformulação.

Para a análise dos dados, considerou-se os subcapítulos: avanços da nova lei de licitações e contratos, críticas à nova lei de licitações e contratos, implementação

e regulamentação da lei à nível nacional e implementação e regulamentação da lei no estado do Tocantins e de sua capital.

Quanto aos principais avanços, nos deparamos inicialmente com a reestruturação das modalidades de licitação, permanecendo o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão, e criando diálogo competitivo, conforme rol do artigo 28 da NLL (BRASIL, 2021).

A inovação trazida pelo diálogo competitivo possibilitará a construção prévia e conjunta com os licitantes, através de diálogos, para desenvolver soluções capazes de atender aos interesses do Estado, devendo os licitantes apresentar proposta final assim que se encerrarem os diálogos (CLEBER MASSON, 2021)

Outro avanço está presente na inversão de fases, conforme art. 17 que determina o julgamento das propostas antes da habilitação, um avanço procedimental, considerando que o licitante só será habilitado se vencer a disputa, proporcionando celeridade e simplificação (BRASIL, 2021).

Importante avanço está na criação do Portal Nacional de Contratações Públicas para publicação de planos de contratação anuais, catálogos eletrônicos de padronização, atas de registro de preços, editais de credenciamento e pré-qualificação, avisos de contratação direta, editais de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos, contratos e termos aditivos, e notas fiscais eletrônicas, quando for o caso, destacando-se como um dos principais avanços, tendo como finalidade a promoção dos princípios da transparência, responsividade e integridade, além de implementar um mecanismo de coordenação da Administração Pública, fornecedores e sociedade civil (BRASIL, 2021).

O Plano de Contratações Anual é um procedimento exitoso que já existia e foi incorporado à NLL. Será um instrumento que norteará os órgãos e entidades, possibilitando melhor organização administrativa e orçamentária, projetando todas as licitações e contratações para o ano, dividindo por tipos ou categorias, estabelecendo uma espécie de calendário. (JOEL DE MENEZES NIEBUHR, 2021).

O agente de contratações surge como uma pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros

permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021).

O orçamento sigiloso, embora tenha esse nome, poderá ser acessado pelos órgãos de controle interno e externo. Terá como objetivo fazer com que os licitantes ofereçam seu melhor preço, não baseando-se nos valores próximos do orçado pela Administração, e orçando os produtos e serviços o mais próximo de suas margens de lucro (NOHARA, 2019).

Como último avanço analisado neste trabalho, está a adoção do *compliance* nos procedimentos de compras públicas, devendo ser submetidas à práticas de gestão de riscos e controle preventivo (BRASIL, 2021).

Passando à análise das críticas, a primeira está presente no excesso de burocracia, tratando tudo em pormenor, engessando e amarrando, além de exigir punhados de justificativas para qualquer coisa, documentos e mais documentos, até para compras simples e usuais. Isso pode ser um verdadeiro entrave para a Administração Pública, principalmente para entes menores, que não possuem disponibilidade de servidores qualificados ou mesmo recursos necessários para produção dos atos exigidos (NIEBUHR; LAHOZ, SCHRAMM ET AL., 2020).

Outra crítica é em relação a inversão de fases, pois existem empresas fantasmas criadas apenas para participar com propostas de cobertura, por exemplo, e nunca teriam que apresentar documentos de habilitação (BIANCA VAZ MONDO, 2020).

Ainda na ótica da autora o seguro-garantia tende a encarecer as obras. Pois conforme o art. 96 as propostas para licitação de obras de grande vulto devem ter seguro no valor máximo de até 30% do total do contrato, encarecendo as propostas. Além disso, ao determinar que a seguradora execute o contrato (art. 97), cria uma obrigação que a seguradora não tem expertise para cumprir (BIANCA VAZ MONDO, 2020).

Por fim, (BIANCA VAZ MONDO, 2020) critica a etapa de pré-qualificação, alertando que esta permitiria o conhecimento prévio de licitantes interessados, podendo facilitar o conluio previamente à apresentação de propostas”.

Quanto a dificuldade de implementação e regulamentação da lei à nível nacional, durante a Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios, o advogado e consultor da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Mártin Haeberlin apresentou estudo que indicava que menos de 1/3 dos Municípios conseguiram implementar a Lei nº 14.133/21, destacando a situação alarmante (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2023).

Mesmo após a prorrogação para adequação legislativa, o TCU divulgou estudo que aponta que a maioria das licitações realizadas em todo o Brasil optaram pelos ritos da Lei nº 10.520/2002, correspondendo a 94,4% do total e apenas 3,1% optaram pela Lei nº 14.133/2021. O ministro do TCU e relator da pesquisa, Benjamin Zymler declarou que a situação é preocupante “O cenário talvez seja ainda mais preocupante se observarmos que restam cerca de dois meses para a revogação do Regime Diferenciado de Contratações e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2021”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023).

Com relação a implementação e regulamentação no estado do Tocantins e na capital Palmas, a implementação ocorreu apenas no âmbito estadual, conforme Decreto nº 6.606 de 28 de março de 2023 (TOCANTINS, 2023).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou preliminarmente a linha do tempo da história das contratações na administração pública brasileira, demonstrando os impactos gerados de toda natureza na sociedade do nosso país.

As Leis nº 8.666/1993, nº 10.50/2002 e nº 12.462/2011, que regulamentaram os procedimentos licitatórios e contratos administrativos nas últimas décadas, mostraram-se com o passar dos anos, insuficientes para efetivar todos os objetivos do interesse público e da própria Administração Pública.

O nascimento da Lei nº 14.133/2021, consolidou em seu texto as disposições normativas exitosas anteriormente existentes sobre o tema, bem como apresentou

inovações consideradas como avanços, mas também abriu espaço para críticas e questionamentos.

O presente estudo teve como finalidade identificar os principais avanços e críticas por meio de pesquisa bibliográfica. Com base na pesquisa realizada é possível constatar diante dos resultados que os avanços serão importantes instrumentos para a transparência, celeridade, organização administrativa e orçamentária, integridade, aquisições com melhores preços, simplificação, efetividade, e incentivo a práticas de gestão de riscos e controle preventivo.

Quanto às críticas presentes nas opiniões expressadas por estudiosos e doutrinadores, é possível identificar o excesso de burocracia dos atos procedimentais, possibilidade de conluio entre empresas que se utilizarão da inversão de fases, encarecimento de obras com a exigência do seguro-garantia e novamente a possibilidade de conluio entre empresas através da pré-qualificação.

Importante frisar que na análise dos subcapítulos: implementação e regulamentação da lei à nível nacional e implementação e regulamentação da lei no estado do Tocantins e de sua capital, Palmas, evidenciou-se uma preocupação com base nos dados que apontam que menos de 1/3 dos municípios a nível nacional, conseguiram implementar a Lei nº 14.133/2021 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2023). Em complemento, o estudo do TCU aponta que apenas 3,1% das licitações optaram pela Lei nº 14.133/2021 e que a grande favorita foi a Lei nº 10.520/2002 somando 94,4% do total de licitações realizadas em todo Brasil. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023).

Até a conclusão desta pesquisa, no estado do Tocantins a lei foi implementada apenas no nível estatual (TOCANTINS, 2023), ficando a sua capital em grave situação de insegurança jurídica e demonstrando a falta de planejamento e preocupação dos legisladores.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o referido diploma legal possui mais avanços que críticas, sendo a última algo também positivo, pois quanto mais debatida e criticada, é maior a propensão desta norma se desenvolver e providenciar correções e aprimoramentos.

Por fim, a partir dos pontos levantados neste trabalho, sugere-se outras pesquisas relacionadas afim de aprofundar a análise dos temas apontados como avanços e críticas, e sobre a implementação dos vários procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021 com enfoque na avaliação da sua eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

A Confederação dos municípios comemorou a nova lei, em especial o aumento dos valores de referência de contratação por dispensa de licitação previstos nos art. 75, I e II. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-senado-aprova-nova-lei-das-licitacoes-texto-segue-para-sancao>>.

ALVES Lima, Edcarlos; GIOIELLI, Stella Claudio. O Portal Nacional como Meio de se Garantir a Ampla Transparência e Simetria de Informações nas Contratações Públicas. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 9, p. 21-38, jul. 2022. ISSN 2595-2412. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/202>>.

BRASIL. Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Decreto nº 2.926/1862. Rio de Janeiro, 1862. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>.

_____. Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Decreto-lei nº 200/1967. Brasília, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm>.

_____. Lei de aplicação aos Estados e Municípios das normas previstas no Decreto-lei nº 200/1967. Lei nº 5.456/1968. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5456.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.456%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%201968.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20aos,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>.

_____. Decreto sobre Licitações e Contratos com a Administração Federal. Decreto Lei nº 2.300/1986. Brasília, 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del2300-86.htm>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei de Licitações e Contratos. Lei 8.666/93. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>.

_____. Lei do Pregão. Lei 10.520/02. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>.

_____. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 14.133/21. Brasília, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>.

_____. Medida Provisória Nº 1.167, de 31 de março de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.167-de-31->>

[de-marco-de-2023-474433706>](#).

_____. Decreto nº 6.606, de 28 de março de 2023. Tocantins, 2023. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6606>>.

Celso Antônio Bandeira de Mello, **Curso de Direito Administrativo**, p. 533.

Cretella Júnior. José (1999). **Licitações e Contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 32 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, J. U. J. **Sistemas de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

Ferreira, G.B., & Moreira, M.F. (2020, outubro). **Na lei, sim, na prática não: o uso da dispensa de licitação para contratação de P&D**. In: Anais 44º Encontro da ANPAD, Evento On-line.

GERHARDT, Tatiana Engel, et al. **Estrutura do projeto de pesquisa**. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

Governo do Tocantins publica decreto que coloca em prática Nova Lei de Licitações. Secretaria de Administração. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secad/noticias/governo-do-tocantins-publica-decreto-que-coloca-em-pratica-nova-lei-de-licitacoes/3aissyicar3w>>.

HASSAN, E .A .A. **A constitucionalidade da inversão das fases procedimentais da Lei de Licitações do Estado da Bahia**. Forum de Contratação e Gestão Pública. V 13, n 145, 2014.

Hely Lopes Meirelles, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 274.

JUSTEM FILHO, M. **Comentários a Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo; SP: Atlas, 2003.

MASSON, Cleber. **Crimes em Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. 104 p. E-book. ISBN 9786559641598. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641598/>>.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Licitação: passado, presente e futuro**. In: ALMEIDA, Fernando Dias de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich (coords.). **Direito Público em Evolução**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994.

MONDO, Bianca Vaz. GALDINO, Manoel. **Nova Lei de Licitações: uma breve análise**. Transparência Brasil. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Analise_Preliminar_Nova_Lei%20de_Licitacoes.pdf>.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Fase preparatória das licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 83.

NOHARA, Irene patrícia. **Direito Administrativo**. – 9 ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2019.

Oliveira, Ana Carolina Borges, Henrique Savonitti Miranda, and Noemia Aparecida Garcia Porto. **"Anova lei de licitações: impactos jurídicos e econômicos."** Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social 4.7 (2022): 39-54.

Organiza o Código de Contabilidade da União. Decreto nº 4.536/1922. Rio de Janeiro, 1922. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm>.

Pinheiro, I.P. (2021, 13 de abril). **A carência eficaz para pequenos municípios aplicarem pontos específicos da Nova Lei de Licitações e a sua manifesta inconstitucionalidade**. Blog editora mizuno. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/\[artigos\]%20a%20car%C3%Aancia%20eficaz%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos%20espec%C3%ADficos%20da%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es...%20-%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/[artigos]%20a%20car%C3%Aancia%20eficaz%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos%20espec%C3%ADficos%20da%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es...%20-%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1)>.

PINHO, Guilherme Rosa. **Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira**, novembro de 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34343/um-breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-da-administracao-publica-brasileira>>.

Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. **A ampliação do regime diferenciado de contratações públicas e a transformação de sua finalidade inicial**. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 226, p. 1232-1233, dez. 2012.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel. **A Nova Lei de Licitações**. Digitaliza Conteúdo, 2021.

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. Dissertação de Mes-trado, FVG, São Paulo, 2011.

TCU identifica baixa utilização da nova lei de licitação pela administração pública. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-identifica-baixa-utilizacao-da-nova-lei-de-licitacao-pela-administracao-publica.htm>>.

VALLE, Vanice Lírio do. **Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação**. International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 11-28, jan./abr. 2021.

Zockun, C. Z., & Cabral, F. G. (2022). **Da eficácia das normas previstas na nova lei de licitações (lei14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do registro cadastral**. Revista De Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba.V.12, n.1, p.100-22, jan/abr. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28227/25229>>.