

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CARLOS FELIPE FISCHER
LUCAS GANDOLFI TEIXEIRA

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: INOVAÇÕES LEGISLATIVAS E PERCEPÇÕES
DOS SERVIDORES QUE ATUAM COM LICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE
GUARAMIRIM/SC

JARAGUÁ DO SUL

2021

Carlos Felipe Fischer

Lucas Gandolfi Teixeira

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: INOVAÇÕES LEGISLATIVAS E PERCEPÇÕES
DOS SERVIDORES QUE ATUAM COM LICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE
GUARAMIRIM/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina, CAD 9184 - Trabalho de Conclusão IV como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Arcângelo dos Santos Safanelli

Jaraguá do Sul

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor

Fischer, Carlos Felipe; Teixeira, Lucas Gandolfi

A nova lei de licitações: inovações legislativas e percepções dos servidores que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC / Carlos Felipe Fischer, Lucas Gandolfi Teixeira ; orientador, Arcângelo dos Santos Safanelli, 2021.

63 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Administração Pública, Florianópolis (Polo Jaraguá do Sul), 2021.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Estado. 3. Administração Pública. 4. Licitações. I. Fischer, Carlos Felipe. II. Teixeira, Lucas Gandolfi. III. Safanelli, Arcângelo dos Santos. IV. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração Pública. V. Título

Carlos Felipe Fischer
Lucas Gandolfi Teixeira

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: INOVAÇÕES LEGISLATIVAS E PERCEPÇÕES
DOS SERVIDORES QUE ATUAM COM LICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE
GUARAMIRIM/SC**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Administração Pública e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Jaraguá do Sul, 22 de julho de 2021.

Examinadores:

Prof. ARCÂNGELO DOS SANTOS SAFANELLI
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. JULIANA VASCONCELOS WURMEISTER
Universidade Federal de Santa Catarina

À nossas famílias, pelo apoio incondicional fornecido ao longo da vida, para que consigamos alcançar nossos objetivos.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a nossas famílias pela educação, apoio, compreensão, ajuda, e, em especial, por todo carinho ao longo deste percurso.

A todos os colegas de Turma, por compartilhar conhecimentos, descobertas, amizade e desafios.

A nosso orientador Professor Arcângelo Safanelli pela orientação e condução do nosso trabalho de pesquisa.

A nossa tutora presencial Professora Rosana, pela disposição e orientação durante grande parte do nosso trabalho de pesquisa.

A nosso tutor Professor Bernardo da Silva Júnior, por seu trabalho excelente como tutor do nosso curso de graduação, oferecendo sempre todo o suporte de que necessitamos.

Aos nossos professores do Trabalho de Conclusão, Professor Marcelo Macedo, Professor Wagner Alves Maciel, Professora Daniela Aparecida Pacífico e Professor Mario de Souza Almeida.

Ao professor Bartholomeo Barcelos, o qual se disponibilizou para prestar suporte ao desenvolvimento do nosso trabalho.

A Coordenadora Helen Fischer Günter, pelo seu excelente trabalho na coordenação da tutoria do nosso curso.

Agradecemos a Universidade Federal de Santa Catarina e a todos os professores do nosso curso de graduação, por sua dedicação e elevada qualidade do ensino oferecido.

“O progresso é impossível sem mudança; e aqueles que não conseguem mudar as suas mentes não conseguem mudar nada.”
(George Bernard Shaw, 1944)

RESUMO

As licitações no Brasil tiveram como sua principal regulamentação a Lei 8.666/93 desde o ano de 1993 até o presente ano. Surgiram, posteriormente, outras legislações sobre licitações, as quais adicionaram modalidades de contratação pública. No entanto, não houve uma atualização ou mudança significativa na lei 8.666/93. Publicada em 1º de abril de 2021, a Lei 14.133/2021 traz significativas mudanças para as contratações públicas, tem como objetivo trazer uma modernização e avanço para a execução dos contratos administrativos, trazendo maior transparência, eficácia e agilidade para o processo licitatório. O objetivo desse trabalho é desenvolver um estudo de como a nova lei de licitações pode melhorar os processos de licitação pública, apresentando os resultados obtidos através da realização de uma pesquisa sobre a percepção dos servidores públicos de Guaramirim/SC sobre a nova lei de licitações nos processos administrativos e licitatórios. Os conceitos utilizados abordam temas sobre a definição de licitações, seu contexto histórico, sua legislação no Brasil e seu contexto atual, trazendo a nova lei de licitações como foco principal no presente estudo. O estudo apresenta os dados coletados através de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos do município de Guaramirim/SC que atuam na área de licitações e contratos administrativos, a fim de apresentar as percepções dos profissionais sobre a nova lei em relação à legislação anterior e suas sugestões de melhorias para a contratação pública.

Palavras-chave: Licitação, contratos, legislação.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modalidades de Licitação	37
Figura 2 – Fases da Licitação	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diálogo competitivo	39
Quadro 2 – Critérios de julgamento.....	42
Quadro 3 – Categorias de análise.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
nº	Número
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPP	Parceria Público-Privada
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SC	Santa Catarina
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	11
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 JUSTIFICATIVA.....	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: PRINCÍPIOS, ASPECTOS HISTÓRICOS E O CONTEXTO ATUAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICAS	15
2.1.1. Evolução histórica das leis que regulam as contratações públicas ...	18
2.1.2. Modalidades de Licitação	20
2.1.3. Tipos de licitação	22
2.1.4. Fases da licitação	23
2.1.5. A Comissão de Licitações e o Pregoeiro	24
2.1.6. Do processo de contratação direta	26
2.1.7. Contratos administrativos	28
2.2. O ANTEPROJETO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES.....	29
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
4. RESULTADOS DA PESQUISA (ANÁLISE DOS DADOS)	35
4.1 DIFERENÇAS ENTRE A LEI 14.133/2021 E O CONTEXTO LEGAL ANTERIOR: PRINCIPAIS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS.....	35
4.1.1 Coexistência temporária de dois modelos de contratações públicas ...	35
4.1.2 Princípios das licitações no novo diploma legal	36
4.1.3 Modalidades de Licitação na nova lei de licitações	37
4.1.4 Critérios de julgamento de licitação conforme a lei 14.133/2021	41
4.1.5 Fases da licitação no novo diploma legal	42
4.1.6 Agente de contratação	44
4.1.7 Do processo de contratação direta na nova lei de licitações	45
4.1.8 Contratos Administrativos de acordo com a lei 14.133/2021	46

4.1.9 Considerações gerais acerca da nova lei.....	46
4.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES.....	47
4.3 PERCEPÇÕES DE AGENTES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARAMIRIM/SC ACERCA DO PROJETO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES	51
4.3.1 Contexto atual das compras governamentais	52
4.3.2 Tramitação do projeto de lei da nova lei de licitações	53
4.3.3 Importância da nova lei de licitações	54
4.3.4 Benefícios e barreiras da nova lei de licitações	55
4.3.5 Sugestões de melhorias para as contratações públicas.....	56
5. CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	60
APÊNDICE	63

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Quando a administração pública realiza obras ou presta serviços, faz-se necessário haver uma pessoa, de natureza Jurídica, para ficar responsável pelo fornecimento de materiais e mão-de-obra, visto que muitos serviços e materiais são inviáveis de serem realizados ou fornecidos apenas por servidores públicos ou companhias públicas. A seleção dessa pessoa ocorre por um processo chamado de Licitação, sendo esse um processo formal de competição entre empresas que desejam fornecer seus produtos e serviços a organizações públicas.

Em seu contexto histórico, acredita-se, segundo relatos históricos, que a licitação tenha surgido na Europa Medieval, quando a administração pública não possuía condições para a aquisição de um determinado bem e, em razão disso, realizava um processo para selecionar particulares interessados em atender às necessidades (PORTAL DA CLASSE CONTÁBIL, 2019).

O procedimento licitatório é o conjunto de procedimentos administrativos (administrativos porque parte da administração pública) para as compras e serviços contratados pelos três entes federativos. Pode-se dizer que o governo deve comprar e contratar serviços seguindo regras de lei, assim a licitação é um processo formal no qual há disputa entre os interessados (CONLICITAÇÃO, 2019).

Até o momento da concepção do projeto para o presente estudo, a Lei 8.666/93 era o principal regulamento de licitações no país. Além dela, no momento de concepção do projeto do presente estudo existiam como importantes instrumentos legais, a Lei 10.520/2002, a Lei do Regime Diferenciado de Contratação e a Lei de Estatais. Na Lei 8666/93 estão definidas a maior parte das modalidades licitatórias e há as regras gerais para as licitações. No entanto, visando dar celeridade aos processos foi necessária a concepção de uma nova modalidade, qual seja, o Pregão. Tal modalidade foi criada por medida provisória no ano de 2001, a qual foi convertida na Lei 10.520/2002, no entanto, em alguns pontos o pregão se socorre da Lei 8.666/93. No ano de 2016, foi criada a Lei das Estatais, nesta lei

foram dispostas as regras para contratações em empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

No momento da concepção do presente estudo, entendia-se que para as entidades da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas o processo de contratação pública ainda carecia de atualizações, razão pela qual estava em tramitação no Congresso Nacional, o projeto da nova Lei de licitações.

Dentre outros pontos, o Projeto da nova Lei de Licitações (PL 1292/95 na Câmara dos Deputados) criava modalidades de contratação, exigia seguro-garantia para grandes obras, tipificava crimes relacionados ao assunto e disciplinava vários aspectos do tema para as três esferas do Governo (União, estado e municípios). Por estes motivos, buscou-se entender no presente estudo (que se iniciou no ano de 2019), como o anteprojeto da nova lei de licitações poderia melhorar os processos de contratação pública.

Todavia, no final do ano de 2019, ao longo do ano de 2020 e no início do ano de 2021, o Congresso Nacional acelerou e concluiu o processo legislativo de concepção da nova lei de licitações. O referido processo legislativo considerou o Projeto de Lei do Senado (PLS) 559/2013, o qual recebeu o número 6814/2017 na Câmara dos Deputados e contemplou o que estava sendo discutidos no PL 1295/95. Tal projeto foi aprovado e se transformou em norma jurídica por ter sido sancionado pela Presidência da República em 1º de abril de 2021, estando numerado sob Lei nº 14.133/2021.

Para compreender a percepção de servidores que atuam com licitações acerca do anteprojeto da nova lei de licitações, optou-se neste estudo por buscar compreender as percepções dos servidores do município de Guaramirim/SC que atuam com licitações. É importante frisar que a referida pesquisa ocorreu no mês de maio de 2021, pouco tempo após a concretização do processo legislativo e sanção presidencial da nova lei de licitações.

Diante disso a presente pesquisa pressupõe a seguinte a questão:

Quais as principais inovações legislativas no que concerne a nova lei de licitações?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Compreender quais as principais inovações legislativas no que concerne a nova lei de licitações.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Analisar as diferenças entre a legislação atual quanto às contratações públicas em relação as previsões constantes na nova lei de licitações.
- b) Discutir o processo legislativo do projeto de lei da nova lei de licitações.
- c) Investigar como a nova lei de licitações pode melhorar os processos de contratação pública por meio das percepções dos agentes públicos que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC.
- d) Propor melhorias acerca do estudo proposto.

1.3 JUSTIFICATIVA

Para entender o processo de contratações públicas é importante conceber como se desenvolvem os processos de licitação.

Nesse sentido, estudar autores que tratam do tema e ainda o que dispõe a Constituição Federal e a nova lei de licitações possibilitam uma melhor compreensão sobre como se caracteriza o processo de contratação pelos órgãos públicos e quais as possíveis mudanças com a nova lei.

Neste contexto, é relevante compreender como agentes públicos que atuam com licitações estão percebem a nova lei de licitações e para isso optou-se por investigar os agentes públicos do município de Guaramirim/SC, pois é um relevante município que faz parte da região onde está localizado o polo da Universidade Aberta que frequentamos.

A questão objeto de estudo no presente trabalho é de grande relevância no campo da gestão pública, pois cabe à Administração Pública entender o contexto das contratações públicas, devendo as contratações serem compatíveis com a Carta Magna e todo o ordenamento jurídico. Além disso, o tema é atual e pertinente na realidade da Administração Pública, tendo em vista que a referida lei foi sancionada no corrente ano e os administradores públicos necessitam se atualizar para que em até 02 (dois) anos possam utilizar o novo diploma legal.

Sabe-se que há a necessidade de ampliação na discussão da nova lei de licitações para que os agentes que atuam com licitações compreendam as novidades legislativas que foram inauguradas pela Lei 14.133/2021 e o presente estudo pode contribuir neste debate.

Portanto, analisar a nova Lei de licitações tem grande relevância científica e cultural para a formação plena no curso de Administração Pública.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no capítulo seguinte é apresentada a fundamentação teórica, abordando aspectos relevantes acerca das Licitações. No capítulo terceiro é apresentada a metodologia adotada para o estudo. No quarto capítulo são apresentados os resultados da pesquisa, por meio da análise dos dados obtidos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: PRINCÍPIOS, ASPECTOS HISTÓRICOS E O CONTEXTO ATUAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICAS

O procedimento licitatório se caracteriza como o meio pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa visando a celebração de um contrato administrativo para aquisição de um bem ou contratação de um serviço. Por meio da licitação todos os interessados que atendam as condições editalícias podem participar. A licitação estimula a participação e competitividade entre os concorrentes que participam do procedimento e buscam a melhor proposta a partir do princípio do interesse público.

A licitação ocorre anteriormente às contratações do poder público, diferentemente do setor privado, onde as empresas realizam contratações seguindo critérios de interesse particular. A isonomia e o interesse público acima do privado são competências que a Administração precisa realizar.

Segundo Carvalho (2015, p. 429):

A administração pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

A licitação possui leis que a regem, impondo condições e certos limites para a celebração de contratos administrativos, com objetivo de oferecer iguais condições a todos interessados a realizar o contrato.

Novo (2019, l. 42) entende que:

Licitação é um procedimento administrativo onde a Administração Pública Direta e Indireta obtêm a proposta mais vantajosa, assegurando a igualdade de condições aos que participem do certame, visando à celebração do Contrato Administrativo para promover os interesses da coletividade.

Portanto, a licitação é um procedimento fundamental no contexto das contratações públicas como meio de promover os interesses da coletividade.

O art. 3º da Lei 8.666/93 ao mesmo tempo que indica os objetivos das licitações, contempla os princípios que devem ser respeitados no âmbito dos processos de licitação, conforme segue:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2010).

Diante disso, percebe-se que os objetivos da licitação são: o respeito ao princípio da isonomia que garante a igualdade de condições; a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração que nem sempre é entendida como a proposta de menor valor e; também o desenvolvimento nacional sustentável. Com base nesse último objetivo são incentivadas licitações que contemplem a sustentabilidade.

Para que o processo licitatório se desenvolva de forma regular, devem ser respeitados alguns princípios, dentre os quais os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, além de outros princípios correlatos, conforme abaixo:

Em relação ao princípio da legalidade é importante destacar que o procedimento licitatório deve estar inteiramente vinculado à lei, cabendo aos participantes a observância do conteúdo estabelecido na mesma (Lei nº 8666/93, art. 4º). O princípio da legalidade para a Administração (art. 37 da CF) é mais restrito que a legalidade genérica (art. 5º, II da CF). Assim, a Administração só pode fazer o que é permitido por lei. Neste contexto, a Administração Pública não pode celebrar contratos livremente, como o particular, pois ela deve observância ao procedimento prévio de licitação, salvo nos casos excepcionais de contratação direta admitidos pela legislação (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2872).

O princípio da impessoalidade demanda do agente público uma conduta imparcial. Assim, deve-se afastar das licitações os favoritismos infundados. O princípio da impessoalidade está insculpido também no art. 37 da Constituição Federal. Por vezes o princípio da impessoalidade se confunde com o princípio da moralidade, pois exige que a Administração se distancie de buscar a atingir

interesses de natureza particular, sejam interesses de terceiros ou do próprio agente público. Diante disso, pode-se dizer que uma conduta é impessoal quando não há intenção de beneficiar e nem prejudicar nenhum dos concorrentes (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2926).

A moralidade é um princípio que também possui previsão constitucional. Este princípio impõe que a conduta dos agentes públicos seja pautada na ética, lealdade e boa-fé. Este princípio se relaciona com o tipo de comportamento esperado da Administração Pública em relação às regras da boa Administração, princípios de justiça, equidade e noção de honestidade. Por isso, atenderá ao princípio da moralidade aquela contratação que alcance a melhor proposta para a Administração e respeite a igualdade de condições entre todos os participantes (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2946).

O princípio da publicidade orienta que a licitação seja processada e julgada em consonância com a publicidade, ou seja, de forma não sigilosa. A publicidade permite credibilidade por meio da transparência. É com a transparência que os cidadãos têm conhecimento das ações dos agentes públicos no trato da coisa pública. Com isso, não há licitação sigilosa, sendo públicos todos os atos relativos ao procedimento, salvo o conteúdo das propostas até sua abertura (Lei nº 8666/93, art.3º, §3º) (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 3028).

O princípio da igualdade se relaciona com o princípio da impessoalidade na medida em que exige da Administração um tratamento isonômico a todos os que participem ou queiram participar da licitação. Pelo princípio da igualdade é vedado que a Administração insira ou tolere condições que frustrem o caráter competitivo dos certames licitatórios. A igualdade se desdobra em duas dimensões: igualdade formal, segundo a qual se entende que todos devem ser formalmente tratados como iguais perante a lei; além da igualdade material que orienta que os iguais devem ser tratados de forma igual e os desiguais de forma diferente, em função da desigualdade existente (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 3008). É pelo princípio da igualdade que são permitidas, por exemplo, que as microempresas e as empresas de pequeno porte sejam tratadas de forma especial nos procedimentos licitatórios.

A probidade administrativa considera que deve ser obedecida de forma estrita às pautas da moralidade. Assim, devem ser incluídas não só a correção dos

interesses de quem promove a licitação, como também a exigência de lealdade e boa-fé no trato com os concorrentes (NOVO, 2019, I. 132).

A vinculação ao instrumento convocatório como princípio dos processos de licitação demanda o respeito às regras estabelecidas no edital ou na carta-convite (Lei 8666/93, art. 41º). O instrumento convocatório é a “lei interna” da licitação, vinculando-se todos os participantes e sendo anulado em caso de não cumprimento de suas condições. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui relação com outros três princípios, quais sejam: o princípio da legalidade, o princípio da isonomia e o princípio do julgamento objetivo.

O princípio do julgamento objetivo impõe a vedação da utilização de qualquer critério ou fator sigiloso, subjetivo, secreto ou reservado no julgamento das propostas que possa elidir a igualdade entre os licitantes (Lei 8666/93, art. 44º). (NOVO, 2019, I. 132).

Além dos princípios já citados há outros correlatos aos procedimentos licitatórios, dentre os quais: adjudicação compulsória, ampla defesa, motivação, razoabilidade, licitação sustentável, competitividade e sigilo das propostas (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 3008) (NOVO, 2019, I. 132).

2.1.1. Evolução histórica das leis que regulam as contratações públicas

Para entender como atualmente está sendo desenvolvido os processos de licitação, é importante uma breve retomada histórica de como a licitação se desenvolveu na administração pública pátria, por meio da evolução histórica das leis que regulam as contratações públicas.

A Licitação no Brasil teve início no Decreto nº 2.926/1862, o qual regulamentava arrematações dos serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Naquele período o processo licitatório era chamado de processo de arrematação e o instrumento convocatório era chamado de “anúncio”. Por meio deste Decreto, tão logo o Ministério desejasse contratar fornecimento, construção ou conserto de obras deveria ser publicados anúncios. Após a publicação dos anúncios, se desenvolvia um processo de aquisição com semelhanças com o processo de licitação atual (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2162).

Em 1922, o Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.563/1922) procurou unificar a legislação que se relacionava com licitação no contexto do poder

público em âmbito federal. Neste momento o processo passou a ser chamado “Concorrência Pública” e era obrigatória para fornecimentos e execução de obras com valor a determinado valor pré-fixado pelo Código (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2163)

Após o ano de 1922, ocorreram outras inovações no cenário das licitações públicas, no entanto, uma grande reforma foi realizada no ano de 1967, por meio do Decreto-Lei 200/1967. Neste decreto já foi concebido o termo “licitação”, sendo a concorrência uma das modalidades de licitação. Neste decreto foram previstas normas para aquisições, obras, serviços e alienações por meio de licitação. Além disso, o decreto trouxe hipóteses nas quais a licitação era dispensada. Neste decreto foram previstas as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços e convite para aquisições. Leilão para alienações e concurso para projetos com estipulação de prêmios. Todas estas modalidades similares com as modalidades previstas na Lei 8.666/93 atualmente vigente. No contexto deste decreto os critérios de habilitação eram divididos em personalidade jurídica, capacidade técnica e idoneidade financeira. Além disso, havia uma preferência para julgamento das propostas pelo menor preço (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2242).

O decreto lei 2.300/1986 foi o primeiro diploma normativo a instituir um Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos no país. O referido decreto provocava dúvidas de interpretação na sua aplicação aos estados e municípios, ao determinar a aplicação das normas gerais para esses entes. Neste ato normativo já foram estabelecidas regras mais assertivas no que se refere a publicidade em licitações. A fase de habilitação se tornou mais complexa contemplando a documentação relativa à capacidade jurídica, à capacidade técnica, à idoneidade financeira e à regularidade fiscal. Neste diploma é tratado da anulação da licitação, mas ainda não aborda a possibilidade de revogação, a qual foi contemplada apenas com a lei 8.666/93 (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2294).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foi superada a discussão acerca da possibilidade de aplicação da licitação para os demais entes federativos. Atualmente a licitação é considerada matéria de direito administrativo. Com a lei 8.666/93 o procedimento foi tratado de forma mais aprofundada (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2317).

A lei 10.520/2002 contempla ainda a modalidade licitatória do pregão que revolucionou os processos de aquisição pública. O pregão hoje é o processo licitatório destinado a aquisição de bens e serviços comuns e é a modalidade de licitação mais utilizada, sobretudo pela possibilidade de inversão de fases (ou seja, a realização da habilitação após o julgamento das propostas). O pregão também é realizado na forma eletrônica o que permite maior celeridade e uma ampla competitividade, pois todos podem participar dos certames diretamente da sua empresa sem precisar se deslocar.

No ano de 2011 foi instituído o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), uma lei que permitia contratações mais céleres e visava a contratação de obras para a Copa do Mundo e a Olimpíadas que seriam realizadas no país. Atualmente o RDC ainda é utilizado, porém para situações específicas como por exemplo a contratação de obras pela defesa civil ou relacionadas com a saúde.

O processo legislativo que culminou com a nova lei de licitações contemplou discussões para alteração legislativas relacionadas aos processos de licitação com agrupamento dos três regimes de contratação: o regime da Lei 8.666/93, o pregão e o Regime diferenciado de contratação (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2337).

Atualmente, o ordenamento jurídico pátrio contempla as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso, pregão e o regime diferenciado de contratações e diálogo competitivo, porém na nova lei de licitações há a previsão de revogação de leis anteriores após 02 anos, ocasião na qual alterará as modalidades de licitação existentes, conforme se demonstrará no tópico que abordará a análise dos dados da presente pesquisa.

2.1.2. Modalidades de Licitação

Inicialmente, cumpre destacar que este tópico abordará as modalidades de licitação conforme as leis anteriores a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), exceto em relação ao diálogo competitivo, pois esta foi uma modalidade criada com a nova lei de licitações. Todavia, as alterações legislativas serão mais bem exploradas no tópico de análise de dados.

A concorrência é a modalidade de licitação pela qual qualquer interessado pode participar, desde que na fase de habilitação comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no instrumento convocatório. A concorrência é a modalidade de licitação mais densa, pois permite que qualquer certame possa ser realizado com base nesta modalidade. No entanto, é mais utilizada nas licitações com valor superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) nas obras e serviços de engenharia e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para compras e serviços comuns. A concorrência é a modalidade obrigatória em algumas situações, como por exemplo para a celebração de parcerias-públicas privadas (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 5603)

A concorrência demanda ampla publicidade, sendo que o prazo de publicação é de 30 (trinta) dias no mínimo ou de 45 (quarenta e cinco) dias no caso de licitações do tipo técnica e preço, melhor técnica ou se o contrato contemplar o regime de empreitada integral (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 5603).

Outra modalidade de licitação é a Tomada de Preços. Esta modalidade exige que o interessado esteja previamente cadastrado na administração ou se cadastre até o terceiro dia anterior a licitação. Esta modalidade é destinada para a faixa de aquisição entre R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) e R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) nas obras e serviços de engenharia e entre 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para compras e serviços comuns (NOVO, 2019, I. 158). A tomada de preços possui prazo de publicação de no mínimo 15 (quinze) dias quando o critério de julgamento for o menor preço e 30 (trinta) dias quando o critério de julgamento for a melhor técnica ou técnica e preço.

O convite é a modalidade licitatória mais célere. Ele não requer a publicação do instrumento convocatório, apenas que sejam convidados ao menos três participantes. Quem não for convidado pode comparecer para a disputa, porém deve demonstrar interesse com no mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência. Tal modalidade é permitida para aquisição com valor inferior a R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) nas obras e serviços de engenharia e inferior a 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) para compras e serviços comuns (NOVO, 2019, I. 158).

O concurso busca selecionar um trabalho científico, artístico ou técnico com a premiação ou remuneração dos participantes. O julgamento é realizado por uma

comissão especializada e o prazo mínimo de publicação é de 45 (quarenta e cinco) dias. (NOVO, 2019, I. 158).

O leilão é a modalidade de licitação destinada a alienação de bens inservíveis, mercadorias apreendidas, bens penhorados e imóveis adquiridos pela Administração por dação em pagamento ou por meio judicial. O prazo mínimo de publicação é de 15 (quinze) dias (NOVO, 2019, I. 182).

O pregão é a modalidade licitatória destinada a aquisição de bens e contratação de serviços comuns. No pregão há a possibilidade de inversão de fases e o prazo mínimo de publicação é de 8 (oito) dias úteis (NOVO, 2019, I. 182).

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) foi criado em 2011 por meio de medida provisória dirigido a contratação de obras para grandes eventos que o país sediaria nos anos seguintes. O objetivo do RDC era tornar a contratação mais célere e com menos riscos, pois os riscos eram compartilhados com a empresa executora. Atualmente, ele possui um leque um pouco mais abrangente permitindo, por exemplo: obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde, ações no âmbito de segurança pública, ações de órgãos ligados a ciência e tecnologia, dentre outros. (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 7685).

O diálogo competitivo é uma modalidade de licitação criada pela nova lei de licitações e se caracteriza por ser a modalidade de licitação destinada a contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, visando desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

2.1.3. Tipos de licitação

É comum a ocorrência de confusão entre as modalidades de licitação e os tipos de licitação, porém são situações distintas. As modalidades de licitação são aquelas que foram abordadas no tópico anterior. Já os tipos de licitação se caracterizam pelos critérios de julgamento (NOVO, 2019, I. 208).

Dessa forma, os critérios de julgamento de uma licitação (tipos de licitação) podem ser: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior oferta (NOVO, 2019, I. 208).

O menor preço é quando a proposta mais vantajosa para a administração é aquela que possui o menor preço dentre as propostas que atendam integralmente as condições exigidas no instrumento convocatório. A melhor técnica é quando a proposta escolhida pela administração pública de acordo com critérios técnicos. Já a técnica e preço é o tipo de licitação que busca alcançar o melhor custo-benefício, ou seja, é realizado uma ponderação entre o preço ofertado e os critérios técnicos da proposta. Por fim, o melhor lance é utilizado na alienação de bens e o objeto é entregue para o proponente que ofertar a proposta de maior valor (NOVO, 2019, I. 208).

Além destes critérios de julgamento que já estavam previstos nas legislações anteriores, com a nova lei de licitações foram introduzidos os seguintes critérios: maior retorno econômico e maior desconto (BRASIL, 2021).

O maior retorno econômico se caracteriza por ser o critério de julgamento que considerará a maior economia para a Administração Pública. No referido critério de julgamento a remuneração é fixada em percentual, o qual incide de forma proporcional à economia efetiva obtida na execução do objeto contratual (BRASIL, 2021).

O maior desconto, por sua vez, tem como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto é estendido aos eventuais termos aditivos (BRASIL, 2021).

2.1.4. Fases da licitação

As licitações possuem duas fases principais, quais sejam: a fase interna e a fase externa da licitação (NOVO, 2019, I. 306).

A fase interna da licitação contempla o período no qual é realizado o planejamento da licitação. Durante a fase interna é necessária a definição do objeto a ser contratação, a justificativa e indicação de previsão orçamentária e a elaboração de um projeto básico ou termo de referência que subsidie o instrumento convocatório e toda a contratação como um todo. Nesta fase ainda é realizada uma

pesquisa no mercado para obtenção de um preço médio de mercado para que posteriormente seja possível julgar a proposta ofertada durante a fase externa da licitação (NOVO, 2019, I. 306).

Durante a fase interna da licitação deve ser escolhida a modalidade de licitação, o critério de julgamento e elaborada a minuta do edital ou carta convite e a minuta do contratual. Além disso, durante a fase interna da licitação o edital deve ser submetido à assessoria jurídica do órgão para analisar a compatibilidade do procedimento com os ditames legais (NOVO, 2019, I. 306).

A fase externa da licitação inicia com a publicação do edital nos meios definidos em lei. Com isso, os interessados terão ciência do procedimento licitatório e poderão apresentar suas ofertas (NOVO, 2019, I. 332).

Durante a fase externa da licitação há dois importantes momentos: um deles é a etapa de habilitação, na qual a Administração verificará a idoneidade jurídica, técnica e econômica-financeira dos proponentes. Outra etapa fundamental da fase externa é a etapa de análise das propostas, no qual a Comissão responsável julgará de forma objetiva, vinculada aos termos do processo licitatório (NOVO, 2019, I. 332).

É importante destacar que em geral etapa de habilitação ocorre previamente a etapa de propostas. Com exceção da modalidade do pregão na qual ocorre a inversas desses momentos processuais.

Após a habilitação e julgamento de propostas, o processo licitatório é encaminhado para a autoridade competente que fará a adjudicação do objeto e posterior convocação dos vencedores para formalização do contrato administrativo (NOVO, 2019, I. 332).

As fases da licitação são dispostas de forma mais detalhada na nova lei de licitações, contudo tal tópico será abordado especificamente no local correspondente à análise do presente estudo.

2.1.5. A Comissão de Licitações e o Pregoeiro

A Comissão de Licitações é a equipe responsável por realizar o julgamento das licitações em todas as modalidades, com exceção do pregão. No pregão, a figura responsável por realizar este julgamento é o pregoeiro, o qual pode ser acompanhado por uma equipe de apoio devidamente designada.

De acordo com o inciso XVI do artigo 6º da Lei 8.666/93 a “comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.” (BRASIL, 1993)

Ou seja, a comissão de licitações é a responsável por proceder todos os atos necessários para a realização do processo de licitação. A comissão de licitação tem sua estruturação no art. 51 do mesmo diploma legal, *in verbis*:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não. (BRASIL, 1993)

Desta forma, percebe-se que a comissão de licitações pode ser permanente (com prazo máximo de um ano) ou especial para determinado processo licitatório, deve possuir majoritariamente integrantes pertencentes ao quadro permanente da Administração e é responsável por realizar o processamento e julgamento das licitações.

O pregão é processado por um pregoeiro, conforme o artigo 3º IV da Lei 10.520/2002, conforme segue:

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento. (BRASIL, 2002).

O pregoeiro em geral possui as mesmas atribuições da Comissão de Licitações, no entanto, para processar os processos licitatórios realizados na modalidade Pregão. Uma diferença entre a comissão de licitações e o pregoeiro é que este último tem a atribuição de adjudicar o objeto da licitação quando inexistente recurso no ato da sessão de julgamento de propostas.

A lei 14.133/2021 institui a figura do agente de contratação, que se caracteriza por ser a

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 agente de contratação é uma nova figura entre os agentes responsáveis pela condução das licitações e será melhor abordado no tópico destinado a análise dos dados do presente estudo.

2.1.6. Do processo de contratação direta

Em que pese não se trate especificamente de processos de licitação, eis que se caracterizam por ser processos de contratação direta. As dispensas de licitação e inexigibilidades de licitação são importantes institutos no que concerne o cenário das contratações públicas.

Nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal, os serviços, compras e alienações são contratados mediante licitação, ressalvados os casos especificados na licitação. Ou seja, com esse dispositivo, o constituinte permitiu que o legislador ordinário estabeleça critérios para contratação direta (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 3566).

Abordando a Lei 8.666/93, Nohara, Câmara e Di Pietro (2019, I. 3582) afirmam que as situações em que a licitação é obrigatória, grosso modo, são classificadas em: a) dispensa de licitação, a qual é disciplinada no art. 24 da referida lei e também pode ser chamada de licitação dispensável; b) inexigibilidade de

licitação, a qual é prevista no art. 25 do mesmo diploma legal; c) licitação dispensada, prevista no art. 17 da Lei, em que a Administração não tem faculdade para dispensar, estando obrigada a contratar diretamente.

A licitação dispensável (dispensa de licitação) é a hipótese na qual há possibilidade de competição entre os licitantes, mas determinadas razões de interesse público, permitem que a Administração faça contratações sem realização de prévia licitação (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 3723).

De acordo com a Lei 8.666/93, as hipóteses de dispensa de licitação são previstas no art. 24 da lei de licitações e se caracterizam por ser as seguintes: a) obras e serviços de engenharia com valor de até 10% do limite da modalidade convite; b) outros serviços e compras de valores de até 10% do limite da modalidade convite; c) em caso de guerra ou grave perturbação de ordem; d) em caso de urgência ou calamidade pública; e) quando a licitação for deserta; f) quando a União precisar intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento; g) quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos de mercado; dentre outras hipóteses previstas no mesmo artigo (BRASIL, 1993).

A inexigibilidade de licitação é a hipótese de contratação direta quando ficar caracterizada a inviabilidade de licitação. Tal situação está prevista no art. 25 da Lei 8.666/93, porém o rol de situações lá dispostas é exemplificativo, e, portanto, pode ser ampliado (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 3602).

De acordo com o referido artigo, as hipóteses de inexigibilidade de licitação são as seguintes:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Portanto, a licitação será inexigível quando existir um fornecedor único para o bem ou serviço, quando se tratar de serviços técnicos de natureza singular contratados com profissionais ou empresas de notória especialização ou na hipótese para contratação de profissional do setor artístico diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que o referido artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Ademais, como o rol das hipóteses de inexigibilidade é exemplificativo, este pode ser utilizado sempre que existir inviabilidade de licitação, como por exemplo, na hipótese de credenciamentos, os quais não eram previstos na Lei 8.666/93, porém eram aceitos pela doutrina e jurisprudência.

Tal situação é diversa na nova lei de licitações, tendo em vista que na nova lei há a previsão expressa da existência do credenciamento, conforme será demonstrado no tópico próprio.

A licitação dispensada é compulsória, ou seja, não confere discricionariedade à Administração para avaliar se dispensará ou não a licitação nas hipóteses previstas na Lei (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 4071).

De acordo com a Lei 8.666/93, as hipóteses de licitação dispensada são, dentre outras, as seguintes: a) quando imóveis, após autorização legislativa, nos casos: a1) de doação em pagamento; a2) doação para outro órgão da administração pública; a3) permuta; a4) investidura; a5) venda para outro órgão da administração pública, dentre outras; b) quando móveis, nos casos de doação, permuta, entre outras hipóteses (BRASIL, 1993).

2.1.7. Contratos administrativos

Os contratos administrativos são as pactuações celebradas entre a Administração Pública e terceiros visando a consecução de objetivos de interesse público. Tais contratos regem-se por normas de Direito Público e aplicam o direito privado de forma supletiva, conforme disposto no art. 54 da Lei 8.666/93 (BITTENCOURT, 2016, p.504).

Como a Administração Pública defende o interesse público, nos contratos administrativos a Administração atua com poder privilegiado, afinal deve ser consagrada a supremacia do interesse público. Por isso, são admitidas cláusulas exorbitantes em favor da administração pública e são admitidas restrições ao

princípio da reciprocidade das prestações, o qual em geral é essencial nos acordos bilaterais (BITTENCOURT, 2016, p.504).

Diante disso, o contrato administrativo é o acordo que é celebrado entre a administração e o particular, o qual é regido pelo Direito Público e objetiva uma atividade que reflita o interesse público (BITTENCOURT, 2016, p.504)

2.2. O ANTEPROJETO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES:

Nos últimos anos foram propostos diversos projetos tratando sobre uma nova proposta para a lei de licitações. Um projeto que parecia promissor era o projeto 6814/17 da Câmara dos Deputados, porém este projeto foi arquivado, pois restou prejudicado em face da aprovação em Plenário da Subemenda Substitutiva Global Reformulada de Plenário ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, adotada pelo Relator da Comissão Especial, no dia 25 de junho de 2019. O projeto de Lei aprovado foi remetido ao Senado Federal e, no momento da elaboração do TCC III, aguardava deliberação daquela casa legislativa (BRASIL, 2020a).

A nova lei buscou reformular a lei 8.666/93. O projeto traz inovações para todos os procedimentos licitatórios, trazendo novidades para todo o processo de licitações. O projeto contempla normas gerais e normas específicas, assim como a lei 8.666/93 (PORTELA, 2019).

No projeto aprovado na Câmara, observa-se as seguintes fases no processo licitatório: I) preparatória; II) publicação do edital de licitação; III) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV) julgamento; V) habilitação; VI) recursal; e VII) homologação. (PORTELA, 2019).

A nova Lei de Licitações extinguiu as modalidades “tomada de preços” e “convite”, ambas previstas na lei 8.666/93, e criou uma nova modalidade de licitação, o “diálogo competitivo”, modalidade já adotada em diversas legislações estrangeiras e utilizada em contratos complexos, onde não há o domínio das entidades contratantes para resolver complexidades contratuais (PORTELA, 2019).

O diálogo competitivo é caracterizado por diálogos diretos da administração pública com os licitantes, estes previamente selecionados através de critérios objetivos, buscando alternativas para atender às necessidades de interesse público. O diálogo acontecerá por meio de reuniões gravadas em áudio e vídeo, e a administração manterá a comunicação com os licitantes até identificar uma potencial

solução para atender as necessidades divulgadas em edital. Esta fase é seguida pela fase competitiva, em que a administração divulgará critérios objetivos a serem utilizados para a seleção (PORTELA, 2019).

O projeto de lei, como na lei 8.666/93, prevê que a administração, sempre que sentir a necessidade de obter maior número de informações sobre o mercado privado, haverá instrumentos de participação direta através de audiências e consultas públicas nas licitações (PORTELA, 2019).

Conforme anteriormente adotado no RDC, o projeto de lei também prevê o *orçamento sigiloso*, medida que segundo Edgar Guimarães, em palestra proferida no TCE, realizado no dia 6 de junho de 2018, “a divulgação influencia os licitantes na apresentação das suas propostas, podendo trazer resultados ruins para escolha da melhor proposta. Para ele o sigilo do orçamento obriga a licitante a fazer o orçamento, possibilitando a entidade licitadora a receber preços mais reais” (PORTELA, 2019).

A nova lei traz a obrigatoriedade da Inversão de Fases, como as leis do Pregão e do RDC, tendência que trouxe agilidade e eficiência ao processo licitatório (PORTELA, 2019).

Nesse projeto, o processo de licitação se assemelha à modalidade Pregão, tendo início com uma fase preparatória, com ênfase ao planejamento da licitação, seguida, pela fase de negociação, fase de habilitação, fase recursal e fase de homologação (PORTELA, 2019).

O art. 17º do projeto de lei determina que as licitações deverão ser realizadas, preferencialmente, eletronicamente, como no caso do pregão e do RDC.

Com a Pandemia da COVID-19, as especificidades das aquisições públicas neste período da história, possibilitou uma aceleração no processo de aprovação final perante o Senado Federal. Com a referida crise sanitária foram percebidos importantes pontos que podem ser melhorados nos processos de contratação pública. Neste contexto, para enfrentamento deste período de crise sanitária foi instituída a medida provisória 926 que trouxe alterações significativas nos processos de aquisição pública visando a superação das dificuldades encontradas durante a Pandemia, como por exemplo: novas hipóteses de dispensa de licitação, possibilidade de contratação de empresas inidôneas, afastamento de exigências de habilitação e redução de prazos no pregão (ZÊNITE, 2020).

Além disso, foi instituída a medida provisória 961 que “autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública” (CONSULTOR JURÍDICO, 2020).

O projeto da nova lei de licitações é bastante rico e será mais bem explorado no tópico de análise dos dados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente, o presente estudo se caracterizou por ser um trabalho sobre o anteprojeto da nova lei de licitações, o qual buscava identificar as percepções dos agentes públicos que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC acerca do projeto de lei e apontar quais avanços eventual aprovação deste diploma legal pode trazer para a seara das contratações públicas.

Todavia, ao longo da elaboração do referido estudo, foi finalmente aprovada a nova Lei de Licitações, situação que demandou ajustes na confecção do presente estudo, tendo em vista que os dados serão analisados já com base na lei aprovada e considerando as alterações legislativas que ocorrerão no final do processo legislativo, bem como vetos presidenciais na lei de licitações.

O presente estudo é uma pesquisa aplicada como é a característica da maioria das pesquisas em Administração.

Conforme consta no portal Even a pesquisa aplicada “busca gerar conhecimento para a aplicação prática e dirigida a solução de problemas que contenham objetivos anteriormente definidos” (EVEN3, 2020). Por isso, fica evidente que a presente pesquisa é uma pesquisa aplicada, pois está direcionada para verificar se eventual nova lei de licitações é capaz de solucionar problemas que existam nas contratações públicas e identificar as percepções dos agentes que atuam com o tema.

Ademais, os dados da pesquisa não podem ser meramente quantificáveis, assim, optou-se pela pesquisa qualitativa.

Não obstante, os métodos qualitativos apresentam um espectro de utilização ao mesmo tempo mais específico e ao mesmo tempo mais amplo [...]. Essencialmente, elas permitem revelar dimensões que não são diretamente visíveis mediante abordagens quantitativas, como a diversidade das práticas sociais, a mobilidade das fronteiras entre as etapas do ciclo da vida de acordo com as culturas ou segundo as gerações, os mecanismos estratégicos das relações de poder ou de cooperação entre atores, a dinâmica social da construção identitária, as disputas de poder e as negociações relativas à divisão sexual das tarefas no ambiente doméstico ou profissional. Elas revelam dinâmicas, ambivalências e diversidades, permanências e dinâmicas, detalhes e sinais tênues. Elas são, por exemplo, mais bem adaptadas ao aproveitamento de novas oportunidades, essenciais à sobrevivência das organizações, do que às ações de padronização e rotinização necessárias ao bom funcionamento da vida quotidiana ou à lucratividade das empresas. (ALAMI; DESJEUX; GARABUAU-MOUSSAOUI, 2010, p.19-20)

As pesquisas qualitativas possibilitam uma proximidade e envolvimento com o objeto de estudo, permitindo observar as entrelinhas das situações cotidianas.

Com o presente estudo, busca-se analisar como a nova lei de licitações pode melhorar os processos de contratação pública, assim, somente uma pesquisa qualitativa possibilita observar todo o contexto das contratações públicas e a percepção dos agentes públicos sobre o tema.

Em relação ao delineamento da pesquisa, esta se caracteriza por ser uma pesquisa exploratória quanto aos fins e se realizará por meio de pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas, e por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

De acordo com Birochi (2017) as “pesquisas exploratórias proporcionam ao pesquisador uma maior familiaridade com o seu problema de pesquisa.”. Conforme apontam Ramos e Ramos (2005) a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, tais como livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet. Os mesmos autores apontam que a pesquisa documental é elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico.

Diante disso, tem-se que o estudo proposto visa explorar os documentos legais inerentes ao tema e com base em pesquisa bibliográfica buscar entender as possibilidades para as contratações públicas após a aprovação da nova lei de licitações. A pesquisa de campo buscará por meio de entrevistas semiestruturadas compreender as percepções dos agentes públicos do município de Guaramirim/SC sobre o tema.

Com a realização da entrevista é possível obter impressões de servidores que atuam no campo das licitações de como estão enxergando a nova lei de licitações e quais os impactos que tal norma jurídica poderá trazer para as compras públicas.

Ressalta-se que a pesquisa de campo se caracterizou pela realização de entrevistas com 4 (quatro) servidores do município de Guaramirim/SC que atuam na área de licitações para identificar quais as suas percepções acerca do da nova lei de licitações. Dentre os servidores um deles é advogado e atua na elaboração de pareceres jurídicos em licitações e os demais servidores atuam como Pregoeiro e/ou Presidentes de Comissão de Licitações.

As referidas pesquisas ocorreram no mês de maio/2021 e, portanto, foram realizadas em um curto período após a aprovação definitiva da nova lei de licitações. Ademais, o estudo será realizado com base na tramitação de projetos de lei relativas ao tema que tramitaram no Congresso Nacional. Para tanto, será identificado no site

da Câmara dos Deputados e no site do Senado Federal a tramitação do referido projeto de lei e serão analisados tais documentos.

A análise dos dados obtidos será realizada com base no método da análise de conteúdo, a qual segundo Bardin (2011, p. 15) é

[...] um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas [...] é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade.

Portanto, a metodologia proposta pressupõe uma pesquisa qualitativa, por meio de pesquisa de campo, bibliográfica e documental, analisando os dados utilizando o método da análise de conteúdo, ou seja, seja explorado o discurso dos documentos a serem explorados visando compreender e interpretar os dados utilizando a dedução e a inferência.

4. RESULTADOS DA PESQUISA (ANÁLISE DOS DADOS)

Neste capítulo do estudo, serão contempladas as percepções dos autores acerca das principais inovações legislativas no que concerne a nova lei de licitações. Tal análise contemplará as principais inovações legislativas referentes a nova lei de licitações, com a análise das diferenças entre a nova lei de licitações e o contexto legal anterior, discutindo o processo legislativo que culminou com a nova lei e analisando as percepções de agentes públicos que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC, acerca do anteprojeto da nova lei.

4.1 DIFERENÇAS ENTRE A LEI 14.133/2021 E O CONTEXTO LEGAL ANTERIOR: PRINCIPAIS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

4.1.1 Coexistência temporária de dois modelos de contratações públicas

Inicialmente, antes de adentrar propriamente dito nas inovações legislativas constantes na nova lei de licitações, é importante destacar que no momento atual, coexistem dois modelos para contratações públicas.

De acordo com o artigo 194 da nova lei, esta já está em vigor desde a data da sua publicação, todavia, conforme o artigo 193, II, do mesmo diploma legal, as leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, ainda não estão revogados, sendo que estes somente serão revogados, após decorridos dois anos da publicação da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Nos termos do artigo 191 da nova lei de licitações, cabe ao gestor escolher qual o modelo para contratação pública ele opta neste período, *in verbis*:

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 (BRASIL, 2021).

Portanto, atualmente, há um período de transição entre os dois modelos de contratação pública, o qual é fundamental para que as novas previsões legais não acarretem dificuldades na gestão pública e seja possível uma transposição sadia entre ambos.

Cumpra destacar que apesar de existir um novo modelo para a efetivação das licitações, estas continuam tendo como função precípua a contratação de bens e serviços para a Administração Pública, buscando que esta contratação seja concretizada com a proposta mais vantajosa para a Administração.

4.1.2 Princípios das licitações no novo diploma legal

Em relação aos princípios das licitações, no novo modelo foram reproduzidos princípios já existentes anteriormente, como a vinculação ao edital e a legalidade, porém foram adicionados novos princípios.

Nos termos do art. 5º da Lei 14.133:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#) (BRASIL, 2021).

Por exemplo, na nova lei foram instituídos os princípios da segregação de funções e da motivação, princípios estes que já eram considerados pelos órgãos de controle na análise das licitações, porém não estavam expressamente indicados como princípios na Lei 8.666/93.

De acordo com Sousa (2021, I. 1871), a nova lei de licitações ainda trouxe alguns novos princípios em outros artigos, como o princípio da cooperação (art. 25, § 6º), padronização, parcelamento e responsabilidade fiscal (art. 40, V), além do princípio da anualidade dos reajustes (art. 135, § 4º).

4.1.3 Modalidades de Licitação na nova lei de licitações

Quanto às modalidades de licitação, a nova lei de licitações trouxe importantes inovações.

No modelo anterior, são contempladas as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso, pregão e o regime diferenciado de contratações (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 5603) (NOVO, 2019, I. 182).

A lei 14.133/2021 extingue as modalidades convite, tomada de preços e o regime diferenciado de contratações e cria o diálogo competitivo, conforme estava previsto no substitutivo do PL 1.292/95.

Figura 1 – Modalidades de Licitação

Modalidades de licitação

**Mantidas
pelo PL
1.292/95**



Concorrência



Concurso



Leilão



Pregão

**Extintas
pelo PL
1.292/95**



Convite



Regime Diferenciado de
Contratações Públicas - RDC



Tomada de preços

**Incluída
pelo PL
1.292/95**



Diálogo competitivo

Ainda que as modalidades concorrência, concurso, leilão e pregão tenham sido mantidas na nova lei de licitações, estas sofreram alterações na sua aplicação.

Por exemplo, a concorrência deixa de guardar um valor para sua aplicação, tendo em vista que deixaram de existir as modalidades de convite e tomada de preços. Ademais, na nova lei, a concorrência pode ser processada também pelo critério de julgamento de maior desconto e maior critério econômico.

No que tange a modalidade de leilão, conforme art. 31, § 1º, a nova lei de licitações define expressamente como deve ser contratado o leiloeiro oficial, em caso de não ser optado por utilizar um servidor neste encargo:

Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.

§ 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

Ou seja, de acordo com a nova lei, o leiloeiro deve obrigatoriamente ser contratado mediante credenciamento ou licitação na modalidade de pregão, na qual se adote o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas.

Em relação a modalidade concurso, a lei 14.133/2021 pouco inovou, porém é possível ver algumas alterações. Conforme Rodrigues (2021, I. 819) a lei 8.666/93 não prevê expressamente o critério de julgamento do concurso. Já na nova lei de licitações há a previsão de que o critério de julgamento seja melhor técnica ou conteúdo artístico.

Além disso, o novo diploma legal prevê que nos concursos destinados à elaboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e o direito de executar o projeto conforme o juízo de conveniência e oportunidade da Administração (RODRIGUES, 2021, I. 819).

Em relação ao pregão a nova lei de licitações prevê que nos casos em que a modalidade é admitida, ela é obrigatória. Anteriormente a obrigatoriedade era prevista em regulamento e não em lei (RODRIGUES, 2021, I. 792).

Além destas alterações em modalidades que já existiam, a lei 14.133/2021 criou a modalidade do diálogo competitivo. Conforme (RODRIGUES, 2021, I. 842), o diálogo competitivo é a modalidade de licitação voltada para as contratações mais complexas, nas quais a Administração não possui de início as soluções e as características do negócio a ser firmado.

Conforme Rodrigues (2021, I. 854), a modalidade é esquematizada da seguinte forma:

Quadro 1 – Diálogo competitivo

Diálogo competitivo	
Características do objeto do contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação tecnológica ou técnica. • Necessidade de adaptações de soluções disponíveis no mercado. • Impossibilidade de definição pela Administração das especificações técnicas.
Necessidade de definição dos meios e alternativas para a satisfação das necessidades públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Soluções e requisitos técnicos. • Estrutura jurídica ou financeira do contrato.
Observação: o diálogo competitivo representa a modalidade licitatória admitida para a celebração de contrato de concessão de serviço público <i>lato sensu</i> , incluindo parceria-público privada (PPP) .	

Fonte: Rodrigues (2021, I. 854) Adaptado

Nesta modalidade licitatória, após a realização de diálogos e a definição das soluções que atendam às necessidades da Administração, realiza-se a competição entre os licitantes com critérios técnicos e isonômicos (RODRIGUES, 2021, I. 854).

Calasans Júnior (2021, p. 92) entende que a instituição do diálogo competitivo fora equivocada, o referido autor sustenta

Este autor considera equivocada a criação dessa nova modalidade de licitação, por duas razões fundamentais: 1ª razão: o diálogo competitivo, tal como disciplinado na Lei 14.133/2021, não caracteriza, efetivamente, modalidade de licitação, assemelhando-se mais à *manifestação de interesse*, que a lei disciplina como *instrumento auxiliar* nas licitações; 2ª razão: o temor de que as “alternativas” de execução que venham a ser

apontadas nos “diálogos competitivos” entabulados com proponentes “previamente selecionados”, terminem por atender, de fato, apenas ou preponderantemente, aos interesses econômicos dos proponentes.

Em que pese as importantes preocupações do autor supracitado, o diálogo competitivo pode se caracterizar como um importante instrumento do qual a administração dispõe para buscar junto aos entes privados informações para a constituições de licitações cujo objeto ou a execução sejam complexos.

Com relação as modalidades que foram extintas, Calasans Junior (2021, p. 93) entende que fora acertada a decisão do legislador em extinguir a modalidade convite, pois o referido autor já sustentava em obras anteriores que o convite vinha sendo utilizado para direcionar contratações, por meio de práticas nocivas ao interesse público. Por outro lado, o mesmo autor sustenta que a eliminação da modalidade tomada de preços não foi acertada, pois segundo ele poderiam existir licitações abertas para ampla concorrência e outras destinadas a licitantes previamente cadastrados e classificados de acordo com os valores das contratações.

Não há ressalvas a serem feitas quanto a extinção da modalidade convite, de fato a modalidade pode conduzir a práticas nocivas ao interesse público, ao se convidar três empresas para o certame, todavia, entende-se que a extinção da modalidade tomada de preços também fora acertada. A necessidade de manter um prévio cadastro no ente municipal pode burocratizar as licitações para aqueles licitantes que participação esporadicamente de licitações em dado órgão público. Já a concorrência é uma modalidade sólida e é suficiente para atender às necessidades da administração e conduzir para uma disputa justa.

A integração dos diplomas legais de licitação e a extinção do convite e da tomada de preços permitiu ao legislador prever os prazos mínimos de publicação licitação apenas quanto à natureza do objeto, regime de execução e critérios de julgamento e não mais quanto a modalidade de licitação.

De acordo com a nova lei de licitação, os prazos de publicação das licitação são os seguintes:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:
I - para aquisição de bens:
a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A concentração dos prazos mínimos de licitação em critérios de julgamento, natureza do objeto e regime de execução pode simplificar a contagem de prazos de licitação, em razão da sua padronização. Ademais, o legislador atuou corretamente em prever a possibilidade de redução de prazos de licitações no âmbito do Sistema Único de Saúde, máxime em razão do que fora vivenciado no contexto atual da Pandemia do Coronavírus.

4.1.4 Critérios de julgamento de licitação conforme a lei 14.133/2021

A lei 8.666/93 previa que os critérios de julgamento da licitação seriam chamados de “tipos de licitação”. Na lei 14.133/2021, tal denominação foi alterada, passando a adotar apenas a terminologia “critérios de julgamento”.

Freitas *et al* (2021, p. 159) apontam

Previstos nos artigos 33 a 39 do novo diploma, os critérios de julgamento referem-se aos denominados “tipos de licitação” do antigo art. 45 da Lei nº 8.666/93. A nova denominação, além da maior precisão técnica (omissis) é também mais intuitiva.

Em relação aos critérios de julgamento, a nova lei de licitações trouxe importantes inovações. No modelo existiam quatro tipos de licitação, quais sejam: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. O novo diploma legal, aprimorou e trouxe seis critérios de julgamento, conforme se demonstrará no quadro a seguir.

Quadro 2 – Critérios de julgamento

Critérios de julgamento	
Lei nº 8.666/93	Lei nº 14.133/21
<ul style="list-style-type: none"> • Menor preço; • Melhor técnica; • Técnica e preço; • Maior lance ou oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor preço; • Maior desconto; • Melhor técnica ou conteúdo artístico; • Técnica e preço; • Maior lance (na modalidade leilão); • Maior retorno econômico.

Fonte: Rodrigues (2021, l. 646) Adaptado

A nova forma de conceituar os critérios de julgamento efetivamente tornou o tema mais intuitivo. Ademais, a inclusão das hipóteses de maior desconto e maior retorno econômico foram adequadas.

A inclusão do critério de julgamento maior desconto agrega a nova lei, o que já era aceito pelos tribunais de conta para a modalidade do pregão. Já o critério de julgamento do maior retorno econômico pode ser extremamente útil na concretização de contratos de eficiência.

4.1.5 Fases da licitação no novo diploma legal

Conforme Rodrigues (2021, l. 519) quanto as fases da licitação, o novo diploma legal promoveu relevantes inovações em relação a lei 8.666/1993. O novo diploma legal instituiu expressamente a fase preparatória da licitação, a qual pode

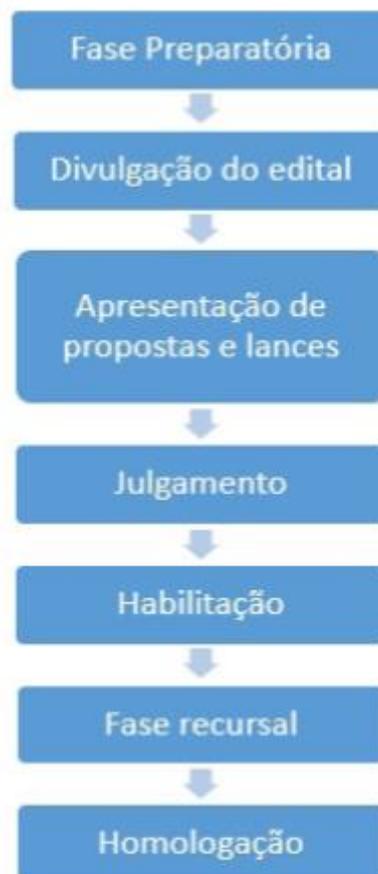
conferir maior estabilidade ao referido regime. Ademais, na nova lei foi prevista a inversão de fases, como já ocorria no pregão, realizando-se primeiro o julgamento da licitação e depois a análise da habilitação.

As fases da licitação estão previstas expressamente no art. 17 da nova lei de licitações, conforme abaixo:

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 (BRASIL, 2021).

Rodrigues (2021, I. 536) dispôs as fases da licitação de acordo com a seguinte figura.

Figura 2 – Fases da Licitação



Fonte: Rodrigues (2021)

A nova lei de licitações acerta ao descrever melhor e de forma encadeada as fases da licitação. A instituição da fase preparatória é adequada para que desde a fase de planejamento seja pensada pela Administração como uma fase efetiva da licitação.

Além disso, a inversão de fases pode tornar os processos mais céleres, conduzir a preços mais atrativos e pode acarretar redução no trabalho dos agentes públicos que trabalham com licitação, tendo em vista que não será mais necessário abrir e analisar a documentação dos participantes que não vencerem o certame na fase de julgamento da proposta.

4.1.6 Agente de contratação

O novo diploma legal inovou quanto a figura do responsável pelo processamento das licitações. Em geral, no modelo anterior as licitações na modalidade pregão eram conduzidas pelo pregoeiro e as demais modalidades de licitação eram conduzidas por comissão de licitações, as quais possuíam distribuição de funções.

De acordo com a nova lei de licitações, as licitações em geral serão conduzidas pelo agente de contratação, o qual continuará sendo chamado de pregoeiro na modalidade pregão. Ou seja, no novo modelo, inclusive as demais modalidades de licitação serão conduzidas por um único agente que responderá de forma isolada, ainda que este esteja assessorado por equipe de apoio (BRASIL, 2021).

A única ressalva para a manutenção de uma equipe, será para contratação de bens ou serviços especiais, conforme disposto no art. 8º, § 2º da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

A concentração dos poderes de decisão em apenas uma pessoa pode ser negativa, pois pode trazer uma sobrecarga de trabalho e responsabilidade sobre o agente de licitação. Ademais, conforme apontado por Calasans Junior (2021, p. 92), apenas um agente responsável pelo processamento da licitação poderá ser mais suscetível a sofrer pressões externas para direcionamento de certames licitatórios, o que pode ofender ao interesse público, com o desrespeito ao princípio da impessoalidade.

4.1.7 Do processo de contratação direta na nova lei de licitações

A Lei 14.133/2021, manteve a possibilidade de existência de contratações por meio de contratação direta. No referido diploma legal foram mantidas as figuras da dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e da licitação dispensada, todavia, há diferenças nestas figuras.

Por se tratar de hipóteses mais usuais, neste momento do estudo optou-se por abordar especialmente as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Em relação a inexigibilidade de licitação, a nova lei também apresenta um rol exemplificativo, porém maior que na lei anterior.

De acordo com o art. 74 da lei 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha (BRASIL, 2021).

Pelo que se extrai do referido artigo, a nova lei manteve a possibilidade de inexigibilidade de licitação para contratação de fornecedores exclusivos, de profissionais técnicos especializados e para a contratação de profissionais do setor artístico, contudo a lei traz duas novas possibilidades de inexigibilidade de licitação. De acordo com o inciso IV do art. 74, o credenciamento está positivado (e seu processamento se dará conforme o art. 79 e seguintes), antes o credenciamento já era utilizado, porém se tratava de uma construção doutrinária e jurisprudencial e inexistia positivação legal (BRASIL, 2021).

Ademais, o novo diploma legal indica que as aquisições e locações de imóveis cujas características tornem necessária a sua escolha agora é uma hipótese

de licitação inexigível, anteriormente tal situação era disposta como licitação dispensável.

Em relação às dispensas de licitação, a nova lei também traz alterações, como por exemplo a ampliação dos valores para dispensa de licitação com base no valor, ampliação do período do contrato para dispensas de licitação emergenciais, além de hipóteses novas como a contratação de profissionais para compor comissão de avaliação técnica (BRASIL, 2021).

As alterações legislativas nos processos de contratação direta foram relevantes. O credenciamento é um importante instrumento para uma contratação equitativa e o novo diploma legal corretamente o disciplinou. Ademais, as alterações quanto às hipóteses de dispensa de licitação são importantes para adequar os referidos institutos as necessidades atuais de gestão pública.

4.1.8 Contratos Administrativos de acordo com a lei 14.133/2021

Calasans Junior (2021, p. 245) afirma que o regramento da lei 14.133/2021 para os contratos administrativos não difere, em substância, do que se tinha na Lei 8.666.

Dentre as inovações constantes na nova lei acerca dos contratos administrativos é a possibilidade de prorrogação de contratos de serviços contínuos por até dez anos, a pormenorização das garantias contratuais, a necessidade de divulgação dos contratos no Portal Nacional de Contratações Públicas como condição indispensável para eficácia dos contratos (RODRIGUES, 2021, I, 1401) (BRASIL, 2021).

A manutenção da estrutura do regramento dos contratos administrativos é relevante para dar uma segurança jurídica para as contratações e as alterações pontuais são importantes para que exista um maior controle dos atos administrativos e para que as contratações sejam mais sólidas e equilibradas.

4.1.9 Considerações gerais acerca da nova lei

O novo diploma legal trouxe importantes inovações para as contratações públicas. Além das inovações já citadas ao longo do estudo, há diversas outras importantes inovações.

Por exemplo, a nova lei de licitações trouxe uma maior exigência de que as contratações sempre que possível sejam eletrônicas, uma nova estrutura recursal, a positivação da possibilidade de utilização de amostras em certames licitatórios, a estruturação de um Portal Nacional de Contratações Públicas, alterações significativas nas sanções (inclusive criminais), a possibilidade de formalização de contratos de eficiência, a possibilidade de utilização de meios alternativos de conflitos, dentre muitas outras (BRASIL, 2021).

Muito embora todas estas alterações legislativas, neste momento é fundamental que os agentes que atuam com licitações sejam bem capacitados para adotarem o novo instrumento legal em suas atividades, pois somente com a implementação na prática será possível perceber as efetivas mudanças nos processos de aquisição pública.

Todas as mudanças que a Lei 14.133/2021 trouxe para as contratações do setor público são relevantes para a gestão pública, porém no momento somente é possível verificar as percepções dos agentes públicos sobre o tema e o efeito concreto de avanços e retrocessos somente será possível perceber depois que a lei começar a ser aplicada pelos órgãos públicos. A nova lei possibilita muitos estudos sobre o tema, pois a lei ainda é jovem e deverá ser exaustivamente estudada e aplicada para compreender as significativas e profundas alterações no cenário das contratações públicas que esta lei possibilita.

4.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Inicialmente, cumpre destacar que a publicização dos dados das casas legislativas é fundamental para que a sociedade e os meios acadêmicos tenham acesso a informações relevantes sobre a tramitação dos projetos de lei.

Guerra (2018) afirma que

A publicização dos bancos de dados dos poderes Judiciário e Legislativo significa, no Brasil, um marco nos processos de ampliação da transparência e da análise das atividades destas duas instituições. Embora ainda existam entraves de ordem tecnológica ou mesmo sobre a amplitude das informações disponibilizadas para a sociedade, pode-se dizer que o acesso a estes dados – seja pelo cidadão comum, seja pelas organizações

interessadas na tomada de decisão nestes Poderes – representa um passo importante na consolidação da democracia brasileira.

Assim, a consulta ao banco de dados do Senado e da Câmara dos Deputados é de grande valia para o presente estudo.

Sabe-se que os processos de contratação pública estão em constantes transformações. Como apontado acima, as licitações tiveram início no Brasil com o Decreto nº 2.926/1862, o qual regulamentava arrematações dos serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Ao longo dos anos, muitos novos diplomas legais foram se sucedendo até que em 1993 foi instituída a Lei 8.666/93. Neste percurso, podem ser citados: o Código de Contabilidade da União de 1922 que trouxe o nome “Concorrência Pública”, o Decreto-Lei 200/1967 que trouxe uma estrutura similar à lei 8666/1993 e o Decreto-Lei 2300/1986 que institui o primeiro Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos (NOHARA, CÂMARA, DI PIETRO, 2019, I. 2163, 2242, 2294).

Todavia, mesmo com o advento da Lei 8.666/1993, os legisladores entenderam que poderiam ser realizadas alterações legislativas para melhorar os processos de contratações públicas. Ao longo dos anos, foram apresentadas propostas legislativas que foram aprovadas e acabaram reformando a citada norma legal.

Ocorre, que dentre estes projetos, é importante destacar o PLS Projeto de Lei do Senado) nº 163/1995, o qual foi apresentado apenas 02 anos após a lei 8.666/93. O projeto tinha a intenção de alterar o art. 72 da referida lei. Após a aprovação no Senado, o referido projeto foi remetido para a Câmara dos deputados e foi cadastrado como Projeto de Lei 1292/1995 (BRASIL, 1995, 1996).

Na Câmara dos Deputados, não teve a mesma tramitação rápida que teve no Senado Federal. Ao longo da tramitação na Câmara dos Deputados, o cenário das contratações públicas mudou bruscamente, por exemplo, no ano de 2002 foi sancionada a lei que regulou a modalidade pregão, que outrora tinha sido criada por meio de medida provisória. Assim, a alteração apenas do art. 72 da lei 8.666/93 não mais representava as necessidades de regulação das contratações públicas, sendo que o citado projeto recebeu diversos projetos de lei apensados e na forma de um substitutivo global foi apresentada como uma proposta de alteração significativa da

lei de licitações, sendo aprovado de forma definitiva em 17/09/2019, ou seja, cerca de 24 (vinte e quatro) anos após a apresentação (BRASIL, 2020a).

Outro projeto significativo para a concretização da nova lei de licitações foi o projeto de PLS 559/2013 do Senado Federal, o qual foi apresentado após tramitação numa comissão temporária que visava a modernização da lei de licitações e contratos e que após aprovado naquela casa legislativa tramitou na Câmara dos Deputados sob nº PL 6814/2017. Desde a sua apresentação no Senado, o referido projeto buscava uma ampla reforma na Lei 8.666/1993, com a sua revogação e a instituição de um novo regramento destinado às contratações públicas. Ocorre que durante a sua tramitação, no ano de 2019, o projeto foi declarado prejudicado na Câmara dos Deputados em face da aprovação do Projeto de Lei 1292/1995 supracitado.

Após a aprovação do projeto de lei 1292/1995 na Câmara dos Deputados, em face de sua evidente alteração em relação ao projeto original aprovado no Senado Federal no ano de 1995, o projeto foi remetido novamente para o Senado Federal (casa iniciadora).

Ao chegar no Senado Federal, o projeto foi autuado como Projeto de Lei nº 4253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013). Ou seja, muito embora conste originalmente no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados que o projeto que fora aprovado foi o projeto 1295/1995 e que o projeto 6814/2017 (que decorreu do PLS 559/2013) estaria prejudicado, no momento que o projeto foi remetido ao Senado Federal entendeu-se que na verdade o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados se relacionava também ao projeto que originalmente foi autuado no Senado sob nº 559/2013.

Neste momento, a Presidência do Senado Federal exarou o seguinte despacho:

Foi recebido, da Câmara dos Deputados, Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº163, de1995, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Presidência esclarece, em relação à matéria recebida, que o Senado Federal enviou para revisão da Câmara dos Deputados os seguintes Projetos relacionados ao tema:- O Projeto de Lei do Senado nº163, de 1995, do Senador Lauro Campos, aprovado e remetido à revisão da Câmara em 29 de novembro de 1995, contendo alteração tão unicamente ao art. 72 da Leinº8.666, de 1993; e- O Projeto de Lei do Senado nº559, de 2013, de iniciativa da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, aprovado em 13 de dezembro de 2016 e remetido à

revisão da Câmara, contendo uma nova lei de licitações, composta de 131 artigos. Na Câmara dos Deputados, as matérias foram apensadas, com o Projeto de Lei do Senado nº163, de 1995, tendo preferência, em razão do art. 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que determina que tenha precedência a mais antiga sobre as mais recentes proposições. Porém, o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados em 17 de setembro de 2019 teve contribuição muito maior do texto do Projeto de Lei do Senado nº559, de 2013, mais recente. A vinculação ao projeto menos compreensivo tem como efeito tornar impossível a correspondência dos dispositivos do Substitutivo da Câmara aos dispositivos emendados, como definido pelo art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal. Dessa forma, para possibilitar a efetiva atuação do Senado Federal como Casa iniciadora, viabilizando a devida correspondência dos dispositivos do Substitutivo da Câmara aos dispositivos das matérias do Senado, como definido pelo art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal, a Presidência determina a atuação da presente matéria como Substitutivo da Câmara dos Deputados aos Projetos de Lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013. A matéria vai à publicação no Diário do Senado Federal e tramitará como Projeto de Lei nº4.253, de 2020 (BRASIL, 2020b).

Pelo que consta no despacho da presidência do Senado, percebeu-se que o Senado Federal decidiu considerar que o projeto que retornou da Câmara dos Deputados se referia ao PLS 559/2013, para resguardar a condição do Senado Federal como casa iniciadora.

Assim, posteriormente este projeto foi aprovado em 10.12.2020 e a redação final foi aprovada em março de 2021, ocasião em que o projeto foi remetido à Presidência da República para sanção, a qual ocorreu em 1º de abril do corrente, contendo 28 vetos parciais, os quais ainda serão apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2021).

Pela tramitação dos projetos de lei que visavam alterar as normas atinentes aos processos de licitação, foi possível compreender que a matéria é extremamente relevante para a Administração Pública e que a tramitação dos referidos projetos demandou grande trabalho legislativo. Por exemplo, na Câmara dos Deputados foi necessário mais de 20 (vinte) anos para que o projeto fosse aprovado. No Senado Federal, por sua vez, demandou a instituição de uma Comissão Parlamentar específica para discutir o tema e ainda assim o processo legislativo não foi breve.

Tal situação demonstra que as contratações públicas são um tema sensível para o Estado e, da mesma forma que necessitam serem aperfeiçoadas, demandam que o processo legislativo seja cuidadoso para a conjugação dos interesses das diversas forças políticas e instituições de estado, para garantir que os instrumentos de controle sejam preservados e modernizados e para que as contratações atendam ao interesse público e sejam planejadas e céleres.

4.3 PERCEPÇÕES DE AGENTES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARAMIRIM/SC ACERCA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Foram efetuadas em maio de 2021 quatro entrevistas com agentes públicos que atuam no Município de Guaramirim/SC para compreender as percepções destes agentes acerca da nova lei de licitações.

Muito embora a proposta inicial buscasse entender as percepções acerca do anteprojeto da nova lei de licitações, no decorrer dos trabalhos a lei foi aprovada nas casas legislativas e sancionada pela Presidência da República o que demandou ajustes nas entrevistas para considerar a lei já aprovada.

As entrevistas foram realizadas com um servidor que atua no setor jurídico e é responsável por lavrar pareceres em licitações públicas, com dois servidores que atuam efetivamente no setor de licitações e atuam como pregoeiros, além de fazerem parte de comissões de licitação e com uma servidora que trabalha na gestão do setor de licitações.

Os respondentes possuem idade entre vinte e sete e quarenta e dois anos de idade, sendo três respondentes de gênero masculino e uma respondente do gênero feminino. A escolaridade observada foi entre ensino médio completo e pós-graduação completa. E os servidores que responderam possuem entre cinco anos e doze anos de experiência na área de licitações.

Para fins de análise, o servidor atuante no setor jurídico será referido como Jurista, a servidora que atua na gestão será indicada como Gestora e os servidores que atuam no processamento e julgamento dos processos licitatórios serão referidos como: Agente 01 e Agente 02.

Importante destacar que as entrevistas semiestruturadas foram realizadas no mês de maio/2021, ou seja, pouco mais de um mês depois da sanção presencial da Lei 14.133/2021, assim as opiniões dos servidores contemplam uma análise inicial do novo diploma legal.

Após a transcrição do áudio das entrevistas e leitura flutuante deste material, verificou-se a importância de explorar as categorias de análise dispostas no quadro a seguir:

Quadro 3 – Categorias de análise

Categorias de análise
Contexto atual das compras governamentais
Tramitação do projeto de lei da nova lei de licitações
Importância da nova lei de licitações
Benefícios e barreiras da nova lei de licitações
Sugestões de melhorias para as contratações públicas

Fonte: elaborado pelo Autor

Tais categorias serão analisadas, conforme os tópicos que se seguem.

4.3.1 Contexto atual das compras governamentais

Os questionamentos iniciais visaram compreender como os servidores públicos do município de Guaramirim/SC que atuam com licitações públicas estão analisando o contexto atual das compras governamentais.

Dentre as respostas foi possível perceber aspectos próprios das compras governamentais do município de Guaramirim e aspectos gerais das compras governamentais.

O Agente 01 afirmou que no local que ele trabalha a licitação segue os ditames legais e ao ser questionado como ele enxerga as compras governamentais de forma geral ele focou sua resposta em percepções que possui outras prefeituras do estado em razão de cursos de capacitação que participa. De acordo com o Agente 01, nestes cursos ele pode perceber que em alguns municípios raras vezes ocorrem procedimentos inadequados, utilizando a seguinte expressão “uma ou outra prefeitura que faz umas coisas meio malucas”, mas que em geral os agentes que atuam com licitações são comprometidos em seguir fielmente os preceitos legais.

O Jurista percebe uma vontade pública de que se preze pela celeridade nos processos de contratação de compras e serviços, sobretudo nas obras e serviços de engenharia. Ele afirma que existe uma busca pela rapidez dos certames licitatórios para que as obras iniciem rapidamente.

A Gestora percebe que atualmente os processos de contratação pública são “engessados”, pois muito embora os processos licitatórios busquem a proposta mais vantajosa, na prática na grande maioria dos casos se considera apenas o preço dos produtos sem considerar a qualidade e demais aspectos relativos ao custo-benefício.

O Agente 02 optou por responder ao questionamento acerca do contexto das contratações públicas de forma generalista. Para ele, as licitações em geral cumprem a sua função, porém entende que em setores específicos há uma distorção. Ao ser questionado sobre qual seria esta distorção ele afirmou que em alguns setores nichados a estrutura licitatória confere muito poder para as contratadas, onde o contratante não tem nenhum poder sobre a contratada, restando numa relação desigual.

De forma geral, pode-se perceber que os servidores que atuam com licitações entendem que as licitações atendem ao que prescreve a lei, porém nem sempre se obtém a melhor proposta para a administração, pois o principal critério avaliado é apenas o preço. Ademais, percebem que em alguns setores da economia, o ente contratante acaba ficando numa posição frágil perante a empresa contratada.

4.3.2 Tramitação do projeto de lei da nova lei de licitações

De forma geral, quando questionados sobre o processo de tramitação da nova lei de licitações, os servidores responderam que acompanharam pouco a concepção da nova lei de licitações.

O Agente 01, a Gestora e o Jurista afirmaram que acompanharam pouco o processo, tomando conhecimento sobre o projeto de lei apenas por notícias na internet e em conversas com colegas de trabalho.

O Agente 02, por sua vez, afirmou que acompanhou pouco e que esperou o resultado do processo legislativo para realizar pesquisas mais aprofundadas, pois entendia que a sua participação no processo legislativo seria praticamente nula. Ademais, afirmou – lamentando - que como é um tema que fica muito alheio à sociedade e, por isso, a nova lei não foi devidamente debatida com a sociedade.

Percebe-se que mesmo os agentes que atuam com licitações pouco participaram do processo legislativo que culminou com a nova lei de licitações. Ainda que as contratações públicas sejam temas sensíveis ao estado e necessitem o

diálogo das diversas forças políticas e entes federativos, possivelmente a discussão da nova lei de licitações pode ter ficado restrita a órgãos federais e/ ou estaduais, ou no máximo tenha compreendido municípios de grande porte.

4.3.3 Importância da nova lei de licitações

Em relação a importância de uma nova lei de licitações houve divergência entre os respondentes.

A Gestora e o Agente 01 entendem que é importante a nova lei para atualizar e renovar o sistema jurídico de aquisições públicas para o contexto atual. O Agente 01 respondeu inclusive que “o sistema vigente estava atrasado, pois era antigo do ano de 1993 e como já passou muito tempo há necessidade de renovação”.

O Agente 02 entende que é essencial uma nova lei de licitações pois entende que o estatuto anterior é

[...] estruturalmente muito rígido, ritualista. Fica tudo muito travado a nível legal, que dificulta adaptações específicas, atualizações temporais, exige um rito muito custoso, poderia boa parte da regulamentação ser baixada para um nível infralegal.

Ou seja, o Agente 02 afirma que a nova lei de licitações precisa reduzir o formalismo nos atos da licitação e que muitas regulamentações não necessitariam expressos na lei e poderiam ser previstos por outros instrumentos normativos.

O Jurista, por sua vez, compreende que não havia necessidade de modificar a legislação. Para ele, tomando-se cuidado na pesquisa de preços e na fiscalização dos contratos, as contratações públicas poderiam ser melhoradas, sem necessitar alterações legais.

Muito embora o Jurista tenha razão quando afirma que há uma necessidade de melhores práticas de pesquisa de preços e fiscalização de contratos, as alterações legislativas também podem contribuir para a melhoria nos processos de contratação do setor público.

Como bem apontado pelo Agente 02, um importante ponto a ser trabalhado na nova lei de licitações é a redução no formalismo. A Lei 14.133/2021 se preocupou com a redução no formalismo, conforme disposto no artigo 12 do referido diploma legal:

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

[...]

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

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 (BRASIL, 2021).

Os incisos III, IV, V e VI permitem a redução no formalismo nas contratações, como por exemplo na previsão de que o não atendimento de exigências meramente formais não importe na desclassificação e inabilitação de licitantes. O inciso VII do mesmo artigo contribui com a preocupação do Jurista, pois ao prever a elaboração de um plano de contratação anual visando a racionalização das contratações, pode ser dada mais atenção ao momento da pesquisa de preços e a fiscalização dos contratos.

4.3.4 Benefícios e barreiras da nova lei de licitações

Ao abordar benefícios e barreiras da nova lei de licitações, os respondentes demonstraram que ainda é necessário um estudo aprofundado sobre a nova legislação para entender quais as principais mudanças no novo modelo de contratações públicas.

O Agente 01 e a Gestora demonstraram que ainda não fizeram um estudo da nova legislação. Estes não conseguiram perceber barreiras na nova legislação e apontaram como benefícios na nova norma a regulamentação do instituto do credenciamento.

O Jurista também ainda não identificou uma barreira na nova norma. Como benefícios apontou que muitos entendimentos dos tribunais de contas foram

positivados e destacou que a nova norma permite que os agentes de contratação relevem falhas formais, o que para ele é positivo.

Já o Agente 02 apontou que como benefícios da nova norma ele observa a menor rigidez na apresentação da documentação de habilitação, contudo, aponta como barreira o fato de que a nova lei continua sendo muito densa. Para ele, o ideal seria criar uma lei mais enxuta, com a instituição de uma agência reguladora para contratações públicas e que o edital tivesse maior participação na elaboração das normas da licitação.

Pelas respostas dos entrevistados é possível perceber que há uma necessidade de formação para os agentes que atuam com licitações para que compreendam as novidades legislativas que foram inauguradas pela Lei 14.133/2021. Somente depois disso os agentes terão maior consciência sobre benefícios e barreiras da nova legislação. Contudo, verifica-se que a redução do formalismo na licitação foi um ponto muito positivo para os processos licitatórios.

4.3.5 Sugestões de melhorias para as contratações públicas

Como sugestões de melhorias para as contratações públicas as respostas foram diversas, apesar de existir muitas semelhanças entre as posições da Gestora e do Agente 01.

Para a Gestora e o Agente 01 as licitações devem prezar pelo melhor custo-benefício e não apenas pelo melhor preço. Assim, entendem que o sistema deveria ser mais bem articulado para que como regra geral fossem valorizados outros aspectos da proposta para além do preço. A Gestora também pontuou que os agentes de contratação deveriam possuir maior segurança jurídica para sua atuação. Ou seja, algumas responsabilidades deveriam ser destinadas às autoridades superiores para que o agente de contratação tenha maior liberdade de atuação.

Para o Jurista, as compras públicas não demandam grandes reformas legislativas e necessitam maior planejamento e fiscalização. Para ele, é necessária a participação da sociedade na fiscalização de contratos no sentido de verificar o cumprimento das avenças e a aplicação dos recursos públicos. Ele também aponta que os projetos de obras públicas devem ser melhor elaborados e a pesquisa de

preços para composição de custos deve ser mais consistente, para que sejam necessários menos reequilíbrios contratuais e para tornar os contratos menos subjetivos.

O Agente 02 tem a proposta mais radical. Para ele a legislação que regula as licitações públicas deve ser enxuta e deve ser criada uma agência reguladora técnica. O mesmo respondente entende que as regulamentações devem respeitar especificidades regionais e setoriais para redução de custos de produção e custos operacionais.

De forma geral, todos os respondentes apresentam relevantes contribuições para a melhoria das contratações públicas. Os profissionais da área necessitam debater constantemente o tema para conseguir obter contratações que atendam fielmente o interesse público. A proposta do Agente 02 é a proposta mais ousada e demandaria um maior debate com a sociedade para compreender a viabilidade de tal formatação.

5. CONCLUSÃO

Na realização deste trabalho se investigou o seguinte problema: Quais as principais inovações legislativas no que concerne a nova lei de licitações?

O qual possui como objetivo geral analisar compreender quais as principais inovações legislativas no que concerne a nova lei de licitações.

Inicialmente, buscou-se analisar quais as inovações legislativas na nova lei de licitações, sopesando as diferenças entre a lei 14.133/2021 e o contexto legal anterior. Na sequência foram realizadas considerações acerca do projeto legislativo da nova legislação. Após, buscou-se analisar como a nova lei de licitações pode melhorar os processos de contratação pública por meio das percepções dos agentes públicos que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC.

Ao se cotejar o primeiro objetivo específico, percebe-se que o novo diploma legal traz diversas inovações legislativas com relação ao contexto legal anterior. No novo diploma legal foi prevista uma nova modalidade de licitação (qual seja o Diálogo Competitivo) e suprimidas outras duas modalidades (Convite e Tomada de Preços). A nova lei trouxe inovações quanto aos prazos de licitações tornando um sistema mais coeso. No novo diploma legal muitos princípios que já eram aplicados pelos tribunais de contas foram incorporados no texto. As fases da licitação sofreram importantes alterações, além de muitas outras novidades legislativas que impactam significativamente nas contratações públicas.

Ao discutir o segundo objetivo específico, observa-se que o processo legislativo que culminou com a Lei 14.133/2021 teve uma tramitação longa e foi se desenvolvendo conforme evoluía o cenário das aquisições públicas. O projeto final aprovado considerou dois projetos de lei um do ano de 1995 e outro do ano de 2013, porém ambos os projetos foram sendo modificados para atender as necessidades atuais das contratações públicas, sendo que o projeto de lei do senado do ano de 2013 foi o que mais impactou na nova legislação. Esta tramitação lenta indica que as contratações públicas são um tema sensível para o Estado e, da mesma forma que necessitam serem aperfeiçoadas, demandam que o processo legislativo seja cuidadoso para a conjugação dos interesses das diversas forças políticas e instituições de estado, visando preservar a supremacia do interesse público.

Ao investigar as percepções dos agentes que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC acerca da nova legislação, que era o terceiro objetivo específico, pode-se perceber que os agentes não são unânimes quanto a necessidade da nova legislação, porém em geral foram observados pontos que podem contribuir com a prática administrativa, como por exemplo a mitigação do formalismo na análise dos documentos de habilitação, além da necessidade de melhorias para além da legislação, como por exemplo com a realização de melhores pesquisas de preço e maior planejamento nas contratações. Também foi possível perceber que somente após uma ampla formação dos profissionais sobre as novidades, benefícios e barreiras da nova legislação será possível uma compreensão mais ampla dos servidores sobre os impactos da nova lei.

Essa necessidade de ampliação na formação dos agentes é um dos pontos que permite a ampliação nos estudos acerca da nova lei. A academia deve se dedicar a entender como a lei 14.133/2021 pode melhorar as contratações públicas, o que será possível por meio de novas pesquisas sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALAMI, Sophie; DESJEUX, Dominique; GARABUAU-MOUSSAOUI, Isabelle. **Os métodos qualitativos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2017.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em 12 de jun de 2020.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm> Acesso em 12 de jun de 2020.

BRASIL. **Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1> Acesso em 12 de jun de 2020.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em 15 de maio de 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados de 12 de janeiro de 1996**. Disponível em < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12JAN1996.pdf#page=574>> Acesso em 15 de jun de 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Tramitação do Projeto de Lei 1292/1995**. 2020a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>> Acesso em 12 de jun de 2020.

BRASIL. SENADO. **Diário Oficial do Senado Federal nº 176 de 2020**. 2020b. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/105610?sequencia=132>> Acesso em 15 de jun de 2021.

BRASIL. SENADO. **Projeto de Lei do Senado 163/1995**. 1995. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8023796&ts=1606968169467&disposition=inline>> Acesso em 15 de jun de 2021.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratos da Administração Pública**. Leme: JH Mizuno, 2016. Livro digital.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da Licitação**: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Barueri: Atlas, 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Juspodivm, 2015.

CONLICITAÇÃO. **O que é licitação?** Disponível em <<https://portal.conlicitacao.com.br/o-que-e-licitacao/>> Acesso em 26 de out de 2019.

CONSULTOR JURÍDICO. **MP autoriza pagamento antecipado de licitações durante calamidade**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-07/medida-provisoria-autoriza-pagamento-antecipado-licitacoes>> Acesso em 12 de jun de 2020.

EVEN3. **Entenda a diferença entre a pesquisa aplicada e a pesquisa básica**. Disponível em <<https://blog.even3.com.br/pesquisa-aplicada/>> Acesso em 28 de ago de 2020.

FREITAS, Alexandre Mattos de [et al]. **Nova lei de licitações e contratos administrativos**: comentários à Lei nº 14.133/2021. Brasília: Editora dos Autores, 2021.

GUERRA, Sérgio. **Prefácio**. In: CERDEIRA, P. (Org). **Poder legislativo nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MIGALHAS. **Proposta que cria nova lei de licitações pode ser analisada em breve pelo plenário da Câmara**. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/quentes/294608/proposta-que-cria-nova-lei-de-licitacoes-pode-ser-analisada-em-breve-pelo-plenario-da-camara>> Acesso em 15 de maio de 2021.

NOVO, Benigno Núñez. **Licitações e contratos administrativos**. 2019. Livro digital.

NOHARA, I. P.; CÂMARA, J. A.; DI PIETRO, M. S. Z. **Tratado de direito administrativo**: licitação e contratos administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PORTAL DA CLASSE CONTÁBIL. **A evolução da licitação**. Disponível em <<https://classecontabil.com.br/a-evolucao-da-licitacao/>> Acesso em 27 de nov de 2019.

PORTELA, Marilda. **Nova lei de licitações.** 2019. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/depeso/308223/nova-lei-de-licitacoes>> Acesso em 27 de nov de 2019.

RAMOS, Paulo; RAMOS, Magda M. **Os caminhos metodológicos da pesquisa:** da Educação Básica ao Doutorado. Blumenau: Odorizzi, 2005.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova lei de Licitações e Contratos Administrativos:** Principais mudanças. São Paulo: Expressa, 2021.

SOUSA, José Franklin de. **A nova lei de licitação e contratos administrativos.** São Paulo: Amazon, 2021.

ZÊNITE. **Covid-19 e as licitações e contratos administrativos:** alterações na Lei 13.979/2020. Disponível em <<https://www.zenite.blog.br/covid-19-e-as-licitacoes-e-contratos-alteracoes-na-lei-13-979-2020/>> Acesso em 12 de jun de 2020.

APÊNDICE

A) Roteiro de Entrevista

FICHA DE PARTICIPAÇÃO

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: _____

Idade: _____ Sexo () F () M

Escolaridade _____

Tempo que atua com licitações: _____

Telefone: _____ E-mail _____

FICHA DE PESQUISA

- 1) Como você percebe o contexto atual das compras governamentais?
- 2) Você considera importante uma nova lei de licitações? Por quais motivos?
- 3) Você acompanhou o processo de tramitação da nova lei de licitações? Se sim, qual a tua opinião sobre ele?
- 4) Quais benefícios a nova lei de licitações apresenta?
- 5) Quais barreiras/dificuldades a nova lei de licitações apresenta?
- 6) Na sua opinião qual o principal ponto alterado na nova lei de licitações? E qual o ponto deveria ter sido alterado e não foi?
- 7) Você tem alguma sugestão para melhoria das contratações públicas?